



**Universidade de
Aveiro**

**Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas
e Políticas**

2010

**TÂNIA MARISA
SILVA COSTA**

**CIDADES EDUCADORAS, EDUCAÇÃO DE ADULTOS
E COMPETITIVIDADE DOS TERRITÓRIOS**



**Universidade de
Aveiro**

Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas
e Políticas

2010

**TÂNIA MARISA
SILVA COSTA**

CIDADES EDUCADORAS, EDUCAÇÃO DE ADULTOS E COMPETITIVIDADE DOS TERRITÓRIOS

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento do Território – Inovação e Políticas de Desenvolvimento, realizada sob a orientação científica do Prof. Doutor. Artur da Rosa Pires, Professor Catedrático na Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro

À minha mãe
Ao João
Ao Afonso

O júri

Presidente

Doutor Rui Armando Gomes Santiago
Professor Associado com Agregação da Universidade de Aveiro

Doutor Artur da Rosa Pires
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro (orientador)

Doutor Pedro Manuel Teixeira Botelho Hespanha
Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
(arguente)

agradecimentos

Ao Prof. Doutor Artur da Rosa Pires, orientador científico desta dissertação, pela análise crítica e incentivo, sem os quais não teria elaborado esta dissertação.

À autarquia de Lisboa que acedeu ao pedido de fazer parte da investigação que agora se apresenta.

Aos vários centros de documentação que prontamente facilitaram elementos essenciais à realização do trabalho que aqui se apresenta, nomeadamente à Agência Nacional para a Qualificação, ao Centro de Documentação e Informação da Direcção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular, e à Mediateca da Universidade de Aveiro.

Aos meus sogros pelo apoio familiar nos momentos mais críticos e desesperantes da elaboração da dissertação.

À Verena pelos seus tão *british* aconselhamentos.

À Zélia que partilhou comigo a sua amizade e conhecimento técnico sobre os Centros Novas Oportunidades

À minha mãe que, desde a ‘escolinha’, sempre me apoiou incondicionalmente em todas as escolhas e caminhos percorridos, quer na esfera pessoal, profissional e académica.

Ao João, que me viu e ajudou a crescer, e que me ensinou a nunca desistir, agradeço o amor, a paciência, o incentivo ... tudo!

Ao Afonso que é a minha fonte de inspiração e de felicidade diária.

A todos quantos contribuíram para a minha formação pessoal e académica, o meu muito obrigada.

palavras-chave

Cidades Educadoras, Educação de Adultos, Aprendizagem ao Longo da vida, Estratégia de Lisboa, Competitividade.

resumo

A linha condutora da dissertação é analisar como é que as autarquias locais estão a responder às exigências impostas pela Estratégia de Lisboa, especificamente no que diz respeito à melhoria das qualificações académicas dos portugueses adultos e na requalificação de activos, com o objectivo de assentar a competitividade no conhecimento e no capital humano. Estamos a viver mudanças impostas pelos novos desafios postos à educação, que requerem um novo paradigma educativo em substituição do Estado Educador, caracterizado por um sistema educativo centralizado, pela posição marginal do município e pela sua subordinação aos objectivos nacionais do sistema educativo. Este novo paradigma aponta para a cidade como espaço social de encontro entre o global, o nacional e o local e entre a educação formal e a educação não formal e informal, para a descentralização e autonomia e para o município como dinamizador e coordenador de uma política educativa local. Esse novo paradigma coincide com a filosofia das Cidades Educadoras, conceito donde emerge a centralidade do município que tem de reorientar a sua política educativa.

keywords

Educating Cities, Adult Education, Lifelong learning, Lisbon Strategy, Competitiveness

abstract

The line followed on the thesis pretends to examine how local authorities are responding to the requirements of Lisbon Strategy, specifically with regard to the improvement of the academic qualifications of Portuguese adults and the upgrade of qualifications of the Portuguese workforce, so that competitiveness can be based on knowledge and human capital.

We are experiencing changes imposed by the new challenges posed to education, which require a new educational paradigm, different from the traditional one, characterized by a centralized education system, the marginal position of the municipality in its subordination to the national objectives of education. This new paradigm indicates the city as the social meeting point of the global, the national and the local, the meeting point of the formal, non-formal and informal education, for the decentralization and autonomy for the city as a facilitator and coordinator of local education policy. This new paradigm coincides with the philosophy of Educating Cities, a concept from which emerges the centrality of the city and has to reorient its education policy.

Índices	1
Introdução	9
I Parte – Enquadramento teórico	17
Capítulo 1. – Alguns elementos caracterizadores da realidade socioeducativa portuguesa	19
1.1. Indicadores educativos gerais nacionais	21
1.2. Alguns dados para comparar com a U.E.	24
1.3. Aprendizagem ao Longo da Vida em Portugal	31
Síntese reflexiva	36
Capítulo 2. – Incursão histórica pela Educação de Adultos	37
2.1. Da Antiguidade até aos nossos dias	39
2.2. Educação de Adultos em Portugal	48
2.2.1. Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências	54
2.2.2. O Referencial de Competências-Chave	57
Síntese reflexiva	61
Capítulo 3. – Educação de Adultos, Inovação e Competitividade	63
3.1. Educação, Política de Emprego e Competitividade	65
3.2. A Educação de Adultos como prioridade da Estratégia de Lisboa	72
3.2.1. Balanço da Iniciativa Novas Oportunidades	75
Síntese reflexiva	80
Capítulo 4. – Envolvimento das autarquias locais na Educação de Adultos	83
4.1. Análise histórica do papel das autarquias locais no âmbito da educação	85
4.2. Autarquias locais portuguesas e Educação de Adultos	91

Síntese reflexiva	94
Capítulo 5. – Cidades Educadoras: nova perspectiva de intervenção municipal	95
5.1. O movimento das Cidades Educadoras	97
5.2. O movimento das Cidades Educadoras no Mundo e em Portugal	101
5.3. Modelo organizativo da administração local à luz da filosofia das cidades educadoras	104
5.4. As Cidades Educadoras e a Educação de Adultos	107
5.5. As Cidades Educadoras – Um instrumento de competitividade	109
Síntese Reflexiva	112
II Parte – Estudo empírico	115
Capítulo 6. – Objectivos e metodologia	117
6.1. Objectivos e hipóteses	119
6.2. Metodologia e Instrumentos	120
6.2.1. Estudo de Caso	120
6.2.2. Análise de Conteúdo	121
Capítulo 7. – Estudo de caso: a intervenção de Lisboa enquanto Cidade Educadora na Educação de Adultos	125
7.1. Caracterização do objecto de estudo	127
7.1.1. A formação na Câmara Municipal de Lisboa	128
7.1.2. O Centro Novas Oportunidades da Câmara Municipal de Lisboa	129
7.2. A Câmara Municipal de Lisboa como Cidade educadora	130
7.2.1. Boas-práticas	130
7.3. Na prática	130
III Parte – Reflexão Conclusiva	145
Fontes de Informação	155

Bibliografia	156
Documentos internos do CNO da Câmara Municipal de Lisboa	165
Informação Estatística	165
Dispositivos legais	166
Sítios consultados	167

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico n.º 1- Proporção da população activa com e sem escolaridade obrigatória, em 1998 e 2007	21
Gráfico n.º 2-Evolução da Taxa de Saída Precoce do sistema de ensino, em Portugal e na U.E27, entre 1998 e 2007	22
Gráfico n.º 3- Evolução da Taxa de Escolaridade no Nível Secundário em Portugal e na U.E27, entre 1998 e 2007	23
Gráfico n.º 4- Evolução da Taxa de Retenção no ensino básico, em Portugal, entre 1994/95 e 2006/07	23
Gráfico n.º 5 - Projecção das Taxas de Crescimento do número de alunos dos grupos etários 5-9 anos e 10-14 anos, entre 2000 e 2010 e entre 2000 e 2015	25
Gráfico n.º 6 - Proporção de alunos da educação pré-primária ao ensino superior, na população total, em 2001/02	25
Gráfico n.º 7 - Percentagem de alunos nas faixas etárias 0-19 anos e 0-29 anos, em 2000/01, na U.E25 e Portugal	26
Gráfico n.º 8 - Distribuição de estudantes do secundário por orientação do programa, em 2001/02	27
Gráfico n.º 9 - Percentagem de jovens de 15-24 anos no ensino ou formação, em 2002	28
Gráfico n.º 10 - Percentagem de indivíduos do grupo etário 20-24 que concluiu pelo menos o ensino secundário (CITE 3), em 2002	29

Gráfico n.º 11 - Percentagem da população que não tem, pelo menos, qualificação do ensino secundário (CITE 3), por grupo etário, na U.E25 e Portugal, em 2002	30
Gráfico n.º 12 - Percentagem de indivíduos com idades entre os 18 e os 24 anos que participaram em actividades de A.L.V., educação não formal e educação formal, por nível de escolaridade mais elevado completo, em Portugal, em 2007	32
Gráfico n.º 13 - Razões específicas para participar em actividades de educação não formal, para os que desenvolveram aulas privadas ou cursos (%), 2007	34
Gráfico n.º 14 - Razões da não participação em actividades de educação e formação, para os que não participaram mas quiseram participar (%), em 2007	35
Gráfico n.º 15 - Evolução do Número de Centros RVCC e Centro Novas Oportunidades, em funcionamento, entre 2000 e 2009	75
Gráfico n.º16 - Indicadores de actividade dos CNO, desde 2007	76
Gráfico n.º17 -Caracterização dos inscritos nos CNO, desde 2007, por sexo	77
Gráfico n.º18 - Caracterização dos inscritos nos CNO, desde 2007, por grupo etário	77
Gráfico n.º19 - Caracterização dos inscritos nos CNO, desde 2007, por condição perante o trabalho	78
Gráfico n.º20 - Número de países com Cidades Educadoras, por Região Mundial	101
Gráfico n.º21 - Número de Experiências de Cidades Educadoras, por Região Mundial	101
Gráfico n.º22 - Número de Experiências existentes na base de dados da AICE, por temática	102
Gráfico n.º23 - Número de Experiências Portuguesas existentes na base de dados da AICE, por temática	103

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela n.º 1 - Distribuição de estudantes do secundário por orientação do programa, por sexo, na U.E25 e Portugal	27
Tabela n.º 2 - Despesa pública total em educação por nível de ensino (CITE 0, 1, 2-4 e 5-6), em percentagem do PIB, na U.E25 e Portugal, em 2001	30
Tabela n.º3 - Participação em actividades de educação formal e não formal por escalão etário (%), em Portugal, em 2007	31
Tabela n.º4 - Participação em actividades de educação formal e não formal por condição perante o trabalho (%), 2007	33
Tabela n.º5 - Perfil de Competências do Adulto com a certificação de nível Secundário	60
Tabela n.º6 - Número de Centros Novas Oportunidades em funcionamento em 2009, por tipo de entidade promotora	76
Tabela n.º 7 - Evolução das normas reguladoras e a natureza dos poderes municipais que lhe estiveram subjacentes	90
Tabela n.º 8 - Orientações para o desenho de um modelo organizativo e de intervenção no horizonte da cidade educadora	106
Tabela n.º 9 - Palavras-chave que 'resumem' os princípios da Carta das Cidades Educadoras	123
Tabela n.º 10 - Resumo da análise do material interno do CNO da Câmara de Lisboa, no que respeita alguns princípios da Carta das Cidades Educadoras	136
Tabela n.º 11 - Resumo da análise do Referencial de Competências-Chave, de Nível Secundário, no que respeita alguns princípios da Carta das Cidades Educadoras	142

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura nº 1- Evolução do conceito de educação de adultos entre a década de 50 e a de 70 do século XX	42
Figura n.º 2 - Desenho do Referencial de Competências-Chave	59
Figura n.º 3 - Mapa da dispersão de CRVCC e CNO, por distrito	79

Se quiseres um ano de prosperidade, semeia cereais.
Se quiseres dez anos de prosperidade, planta árvores.
Se quiseres cem anos de prosperidade, educa os homens.

Provérbio Chinês. Guanzi (C.645 a.C)

Quando, em finais de 1999, terminávamos a redacção da dissertação de licenciatura, no âmbito do Seminário 'Sociologia Rural e Urbana', da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, orientada pelo Prof. Doutor Pedro Hespanha – onde reflectimos sobre a relação entre o fenómeno do abandono escolar e a pressão exercida pelo mercado de trabalho para recrutar mão-de-obra pouco qualificada – estávamos longe de imaginar que, dez anos volvidos, dissertaríamos sobre um objecto de estudo muito próximo.

Na verdade, no final da década de 90 do século passado, os índices de abandono escolar e de saída antecipada do sistema de ensino eram bastante elevados e díspares quando comparados com a União Europeia. A par do 'dedo apontado' à escola, o mercado de trabalho também tinha a sua quota-parte de responsabilidade neste fenómeno, porquanto prescindia de trabalhadores qualificados. Os jovens encontravam-se 'à mão de semear', sem grandes expectativas e objectivos de vida; optavam por entrar prematuramente no mundo do trabalho, ignorando um projecto de vida a longo prazo. "Em sociedades como a portuguesa, em que o sistema de ensino se universalizou mais tardiamente, e em que o mercado de trabalho é pouco exigente em qualificação, a atracção pelo trabalho juvenil constitui um factor de peso para o abandono escolar"¹.

Se, no final do século passado, este fenómeno era dramático, perante as transformações operadas na sociedade global, que foi progressivamente reforçando a tónica do conhecimento, as questões relativas à educação e qualificação da população tornaram-se ainda mais trágicas para Portugal.

Portugal assistiu, nos últimos anos, a uma descida significativa dos níveis de abandono escolar, no entanto, dados do último ano censitário, revelaram uma taxa de saída antecipada do sistema de ensino a rondar 1/3 dos jovens dos 18 aos 24 anos. Relativamente à saída precoce do sistema de ensino verifica-se que, em 2001, 44% dos indivíduos entre os 18 e os 24 anos não concluíram o ensino secundário, nem se encontram a frequentar a escola. Um outro dado a salientar, no que respeita as habilitações académicas dos portugueses, são os escassos 20% de população activa que têm os 9 anos de escolaridade obrigatória.

¹ Costa, Tânia (2000) "O Abandono Escolar em meio rural – os jovens entre 2 saberes: Escola e Trabalho", in Actas do IV Congresso Português de Sociologia, Lisboa, APS

A breve abordagem destes indicadores permite concluir que Portugal deverá assumir estratégias vocacionadas para os desafios que lhe foram colocados pela Estratégia de Lisboa, nomeadamente no que respeita às Directrizes Comuns sobre o Emprego. Portugal tem que superar de forma determinada os constrangimentos à sua competitividade e à sua atractividade, designadamente as carências de qualificações e de competências específicas. A Estratégia de Lisboa ofereceu, portanto, a oportunidade para que aqueles jovens que em 1999 interromperam o seu percurso escolar, saindo para o mercado de trabalho sem qualificações académicas e profissionais, tenham a oportunidade de hoje, enquanto adultos, retomar a sua formação, de modo a prepararem-se para os desafios modernos da Sociedade do Conhecimento.

Não são apenas os indivíduos que, por opção ou obrigação, se viram afastados da conclusão do sistema de ensino numa determinada altura da sua vida os interessados nesta oportunidade concedida pela Estratégia de Lisboa, na forma da Iniciativa Novas Oportunidades. Também os territórios têm a beneficiar com a qualificação dos seus habitantes. As cidades, tal como as empresas, competem entre si. As autarquias, enquanto representantes máximos das cidades, devem assim perceber que os desafios de hoje e do futuro passam pela sua capacidade de inovar, em todos os domínios possíveis. Os municípios devem assumir um papel activo como promotores do crescimento económico e do emprego.

A linha condutora desta dissertação assenta na análise da forma como as autarquias locais se estão a mobilizar para responder às exigências impostas pela Estratégia de Lisboa, especificamente no que concerne a melhoria das qualificações académicas dos portugueses adultos e na requalificação de activos, com o objectivo de assentar a competitividade no conhecimento e no capital humano.

O nível de qualificação da população portuguesa é um dos pilares fundamentais do nosso desenvolvimento que tem reflexos na capacidade de inovação e competitividade e no emprego. O nível de escolarização é um reconhecido factor de desenvolvimento económico.

Ora, a realidade portuguesa mostra-nos que a educação de adultos tem, por norma, estado afecta a escolas e centros de formação, porquanto, as autarquias têm desempenhado um papel acessório e mesmo residual no processo de qualificação de adultos. Face aos desafios que a Europa e o Mundo nos têm vindo a colocar, é

necessário que as autarquias nacionais se assumam como parceiros activos. E como podem fazer isso?

Actualmente, as autarquias locais portuguesas possuem um vasto leque de atribuições, mas coloca-se a questão de saber se elas são um parceiro activo e ouvido, ou antes executantes do que está legislado e lhes é imposto. No íntimo a questão que se coloca é a de saber se elas têm, ou não, capacidade para derrubar a barreira da inércia institucional, a que se refere Hirschman (1958).

Durante muito tempo, as edilidades municipais foram vistas e tratadas como simples participantes dos custos da educação. Ora, partilhamos da perspectiva de Pires (2006), que afirma que é necessário mobilizar diferentes agentes em torno de objectivos comuns, e portanto consideramos que se os municípios fossem encarados como agentes activos, o seu envolvimento no âmbito do domínio que esta dissertação versa seria muito superior, desenvolvendo soluções conjuntas e que não sejam exclusivamente relacionadas com as competências mais tradicionais dos mesmos.

Como se podem envolver as instituições de governo das comunidades locais na procura da redução da sua vulnerabilidade local, não só em termos económicos, mas também sociais e educacionais, promovendo o bem-estar da comunidade local? Ou seja, como pode uma cidade aumentar a sua capacidade institucional, preconizada por Healey (1999)?

Consideramos que uma forma de as cidades aumentarem os seus recursos relacionais, de conhecimento e de mobilização poderá passar pelo movimento das Cidades Educadoras. Este oferece a oportunidade às cidades de actuarem por conta própria ao nível da educação. Partimos do pressuposto de que assumir os princípios de Cidade Educadora será uma forma dos municípios se envolverem na educação, apesar da ausência de descentralização de competências por parte do Estado central. Ou seja, não ficando a aguardar por 'ordens superiores', as edilidades locais podem envolver-se na educação da sua população, o que poderá ter como consequência imediata o aumento da qualificação dos seus cidadãos e, a médio prazo, o crescimento da competitividade do seu território.

Seguindo esta filosofia, do ponto de vista prático como é que as autarquias podem envolver-se, em particular, na educação de adultos? É esta a questão que, de certo modo, nos propomos responder, recorrendo, para isso, à descrição e análise da

actividade do Centro Novas Oportunidades da Câmara Municipal de Lisboa, a primeira autarquia do país a assumir o desafio de colocar em marcha um instrumento inovador no que diz respeito à educação de adultos e aprendizagem ao longo da vida.

Através da análise de conteúdo de documentos internos ao Centro Novas Oportunidades da Câmara Municipal de Lisboa, que espelham a actividade do mesmo, tentaremos perceber se, efectivamente, esta autarquia é um exemplo prático de uma cidade educadora, uma vez que compreendemos que não basta dizer-se que se é, é preciso ser-se.

Na primeira parte desta dissertação elaboramos o enquadramento teórico que servirá de suporte ao estudo empírico.

Num primeiro capítulo contextualizamos a realidade socioeducativa portuguesa, demonstrando as debilidades do nosso país e, quando possível, comparando-a com os restantes países da União Europeia. Este sector reporta-se ainda às actividades desenvolvidas nos últimos anos em Portugal ao nível da aprendizagem ao longo da vida.

A história da educação de adultos, em Portugal e no mundo, é 'contada' no segundo capítulo. Consideramos interessante perceber como a importância deste domínio oscila ao longo da história da humanidade. Actualmente, a educação de adultos está 'na moda', porquanto está associada ao emprego, à inovação e à competitividade. Em Portugal, o investimento neste sector da educação é recente, mas intenso. Desde 2000 que se tem vindo a apostar no sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências, sistema descrito ainda neste espaço.

No terceiro capítulo analisamos a relação premente entre educação de adultos, política de emprego, inovação e competitividade. É também explorada a Estratégia de Lisboa no sentido de contextualizar as mudanças verificadas nos últimos anos ao nível da educação de adultos e melhor elucidar a filosofia da Iniciativa Novas Oportunidades, da qual se faz igualmente um breve balanço.

A evolução do papel das autarquias portuguesas ao nível da educação e, especificamente, ao nível da educação de adultos é abordada no quarto capítulo, onde se observa, igualmente, que uma maior ou menor atenção dada a este assunto por

parte do poder local depende não só da 'vontade' autárquica, mas também do poder central.

Num primeiro momento do quinto capítulo abordamos a filosofia do movimento das Cidades Educadoras, destacando o papel fulcral de potenciação da possibilidade e realização educativa da cidade que as autarquias podem assumir. Neste capítulo poderemos ainda encontrar espaço para analisarmos o modelo organizativo de intervenção nas cidades que está subjacente ao referido movimento e para olharmos para educação de adultos como princípio básico das Cidades Educadoras. Posteriormente, reflectimos sobre a crise que o Estado-Educador atravessa e como esta está a criar espaço para a afirmação da Cidade Educadora, que se tem vindo a assumir claramente como um instrumento de competitividade ao serviço das comunidades.

O sexto capítulo abre a porta ao estudo empírico (II parte), enunciando os objectivos específicos desta dissertação, bem como a metodologia e instrumentos utilizados na sua prossecução.

O estudo de caso do CNO da Câmara Municipal de Lisboa ocupará o sétimo capítulo. Enquanto cidade educadora, o município lisiponense desenvolve o inovador processo de reconhecimento, certificação e validação de competências, assumindo-o como essencial para concretização do objectivo máximo dos municípios: garantir uma melhor qualidade de vida aos seus habitantes.

Por fim, realiza-se uma reflexão conclusiva numa tentativa de assimilar os conhecimentos adquiridos ao longo da investigação efectuada.

CAPITULO 1

ALGUNS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA REALIDADE SOCIOEDUCATIVA

PORTUGUESA

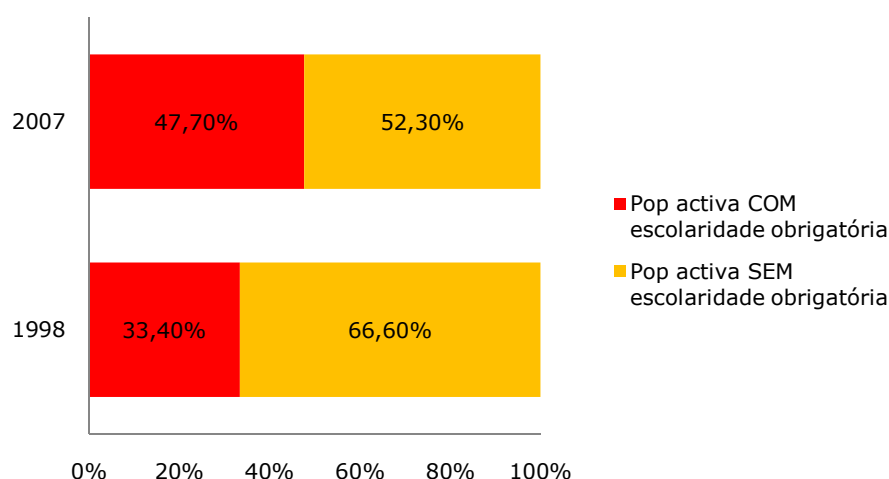
1.1- INDICADORES EDUCATIVOS GERAIS NACIONAIS

De 1964 a 1986 a escolaridade obrigatória em Portugal foi de 6 anos. Após esta data vigorou a Lei de Bases do Sistema Educativo² publicada em 1986, ano em que se fixou a escolaridade obrigatória em 9 anos³. O actual modelo vigente em Portugal de escolaridade obrigatória data de 2009⁴, altura em que se estabeleceu o alargamento do regime da escolaridade obrigatória para os 18 anos de idade.

No período compreendido entre 1998 e 2007 assistiu-se uma involução da desqualificação da força de trabalho portuguesa. No que respeita às habilitações académicas dos portugueses verificou-se a um acréscimo na ordem dos 14% de população activa com escolaridade obrigatória (Gráfico n.º1). Ainda assim, importa salientar os 20% de população activa que apenas têm os 9 anos de escolaridade.

Gráfico n.º 1

Proporção da população activa com e sem escolaridade obrigatória, em 1998 e 2007



Fonte: INE – Retrato Territorial de Portugal – 2007

Há um conjunto de outros indicadores que sustentam a conclusão de que, na última década, o nível de escolaridade aumentou de forma generalizada no país, apesar da distância ainda relativa quando comparada com a média europeia.

Na década de 90, os níveis de abandono escolar baixaram significativamente. Na verdade, se atentarmos aos dados estatísticos disponíveis à época constatamos que, no Continente esta situação – que correspondia a 12,5% da população compreendida

² Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro

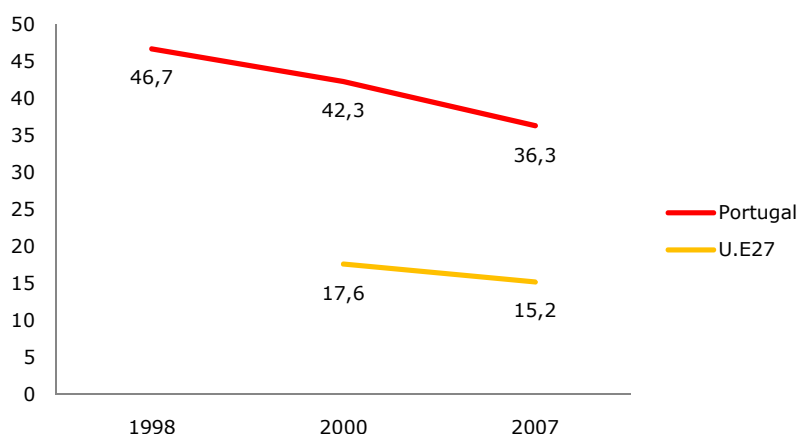
³ Na medida em que os dados estatísticos disponíveis são anteriores ao alargamento da escolaridade obrigatória para os 18 anos de idade, far-se-á sempre referência à escolaridade obrigatória referente a 9 anos de escolaridade.

⁴ Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto

entre os 10 e os 15 anos em 1991 – passou para 2,7% em 2001. No mesmo ano censitário, a taxa de saída antecipada do sistema de ensino nacional fixava-se nos 44%, o que significa que perto de metade dos indivíduos dos 18 aos 24 anos não completaram o 3º ciclo, nem se encontravam, à época, a frequentar a escola⁵.

No que concerne à saída precoce do sistema de ensino verifica-se que, em 2001, cerca de 44% de indivíduos com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos, residentes no país, não concluíram o ensino secundário, nem participavam em actividades de educação e formação. O gráfico seguinte permite-nos aferir comparativamente a evolução do fenómeno a nível nacional e europeu. Com efeito, apesar de ter vindo a baixar progressivamente os níveis de saída precoce do sistema educativo – tendo mesmo conseguido reduzir 10 pontos percentuais entre 1998 e 2007 – Portugal ainda se mantém longe da média europeia que ronda os 15%.

Gráfico n.º 2
Evolução da Taxa de Saída Precoce do sistema de ensino, em Portugal e na U.E 27, entre 1998 e 2007

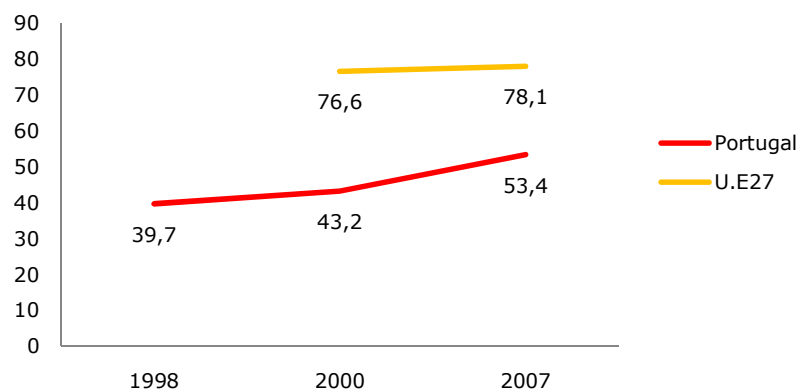


Fonte: INE – Retrato Territorial de Portugal -2007

Entre 1998 e 2007 registou-se uma evolução positiva da taxa de escolaridade do nível de ensino secundário, a qual passou de 39,7% para 53,4%. Isto significa que, no ano de 2007 mais de metade dos indivíduos com idades compreendidas entre os 20 e os 24 anos completaram o ensino secundário, ou seja, completaram um ciclo de ensino para além da escolaridade obrigatória de 9 anos. Contudo, importa salientar que nesse ano, no conjunto da U.E 27 aquele indicador era de 78,1%, portanto, bastante superior ao de Portugal. O Gráfico n.º 3 permite-nos aquilatar a evolução.

⁵ Instituto Nacional de Estatística, Censos 2001 – XIV Recenseamento Geral da População

Gráfico n.º 3
Evolução da Taxa de Escolaridade no Nível Secundário em Portugal e na U.E 27, entre 1998 e 2007

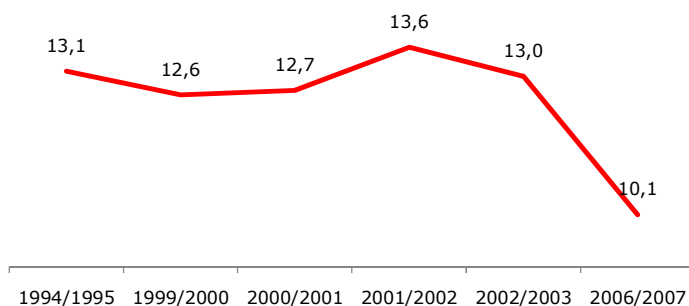


Fonte: INE – Retrato territorial de Portugal - 2007

Por seu turno, no que respeita a taxa transição/conclusão no Ensino secundário, esta tem registado oscilações ao longo da última década. Todavia, desde o ano lectivo 2000/2001 tem-se verificado uma tendência crescente ao nível da mesma, que nesse ano ascendia a 60,6%, tendo-se fixado, em 2006/2007, nos 75,2%.

Outro indicador a ser levado em linha de conta nesta caracterização é a taxa de retenção, que, apesar de ter sofrido algumas variações, conseguiu atingir os 10% no ano lectivo 2006/2007, conforme espelha o Gráfico n.º 4.

Gráfico n.º 4
Evolução da Taxa de Retenção no ensino básico, em Portugal, entre 1994/95 e 2006/07



Fonte: GEPE/ Ministério da Educação – Educação em Números: Portugal 2008

Por último, a taxa de analfabetismo em Portugal registou um decréscimo de dois pontos percentuais entre 1991 e 2001, passando de 11% para 9%⁶. Este declínio teria, contudo, sido mais significativo se, em paralelo, a população não tivesse envelhecido. Com efeito, é precisamente nas idades acima dos 65 anos que as percentagens de indivíduos sem qualquer nível de ensino são mais elevadas.

1.2- ALGUNS DADOS PARA COMPARAR COM A U.E.

“Em 2002, os chefes de Estado ou de Governo, tendo reconhecido o papel decisivo da Educação para a consecução dos objectivos [da Estratégia] de Lisboa, decidiram ainda que os sistemas educativos e formação europeus teriam de ser uma referência de qualidade a nível mundial até 2010.”⁷

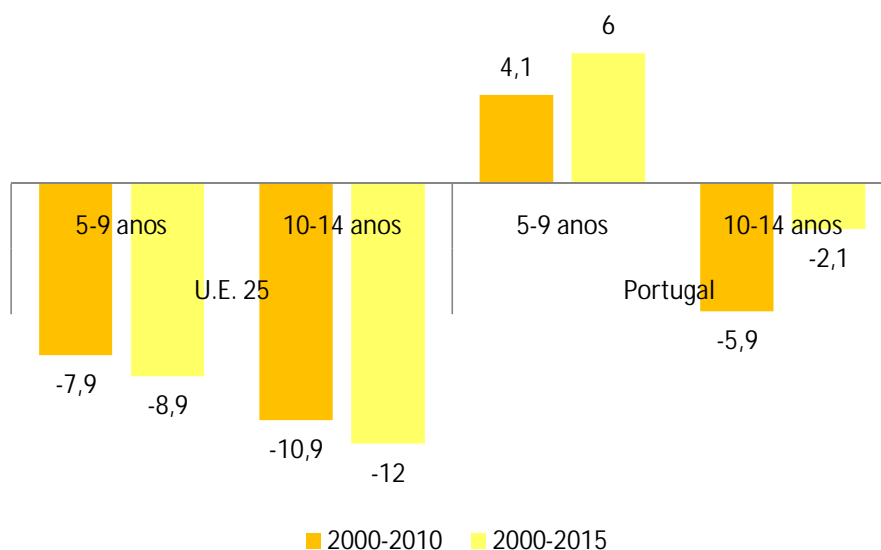
Uma análise detalhada de um estudo comparativo sobre a educação em geral, tendo por base os países da U.E 27, permite-nos aferir se estamos, ou não, no bom caminho para atingir esse patamar de qualidade.

No ano de 2000, o conjunto dos 25 países que à data integravam a União Europeia (U.E 25) contava com 168,8 milhões de indivíduos com idades inferiores a 30 anos, número este que tem vindo a diminuir progressivamente desde 1975. As projecções demográficas relativas aos indivíduos com idade compreendidas entre os 5 e os 14 anos fornecem-nos uma projecção do número de alunos que ingressarão no ensino básico. Até 2015, as estimativas demográficas relativas à U.E 25 apontam no sentido duma redução na ordem dos 9% da população entre os 5 e os 9 anos, bem como numa diminuição superior a 12% no número de indivíduos do grupo etário 10-14 anos. Contrariando este panorama, Portugal apenas verificará uma tendência negativa ao nível do grupo etário 10-14 anos, seja a projecção para 2010 ou 2015 (Gráfico n.º 5).

⁶ Instituto Nacional de Estatística, Censos 2001 – XIV Recenseamento Geral da População

⁷ Eurydice, (2005), “Números-Chave da Educação na Europa em 2005”, pp.3

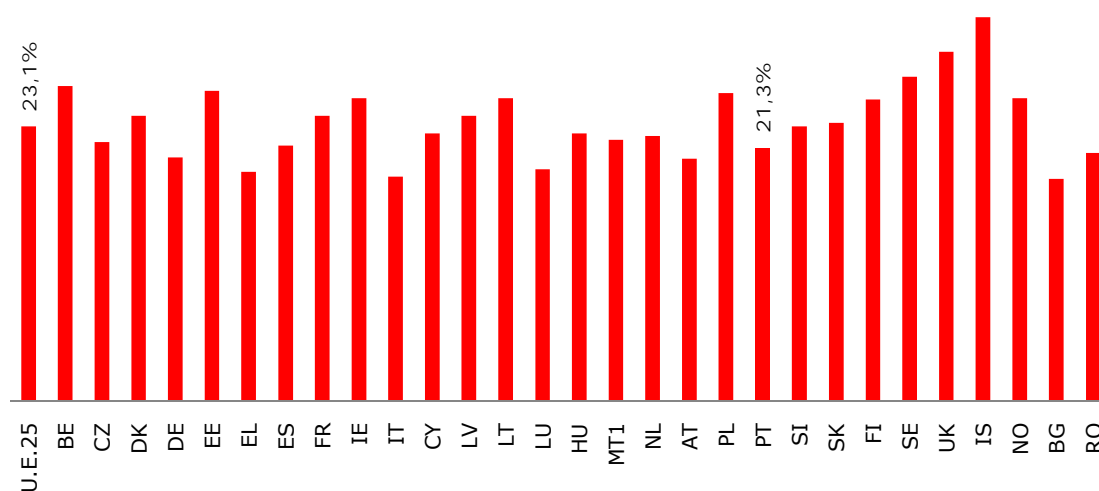
Gráfico n.º 5
 Projecção das Taxas de Crescimento do número de alunos dos grupos etários 5-9 anos
 e 10-14 anos, entre 2000 e 2010 e entre 2000 e 2015



Fonte: Números-Chave da Educação na Europa em 2005

Em 2001/2002, na maioria dos países europeus, a percentagem de alunos que frequentava estabelecimentos de ensino de todos os níveis na população total cifrava-se entre 20 a 25% (Gráfico n.º6). Portugal não fugia à regra apresentando uma proporção de 21,3% de alunos a frequentar desde a educação pré-primária ao ensino superior.

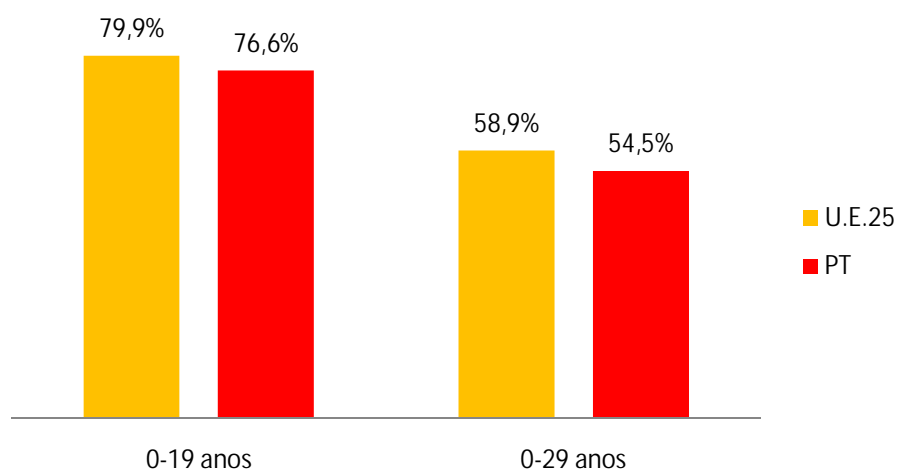
Gráfico n.º6
 Proporção de alunos da educação pré-primária ao ensino superior, na população total,
 em 2001/02



Fonte: Números-Chave da Educação na Europa em 2005

Uma análise comparativa das taxas de participação no ensino para os indivíduos dos grupos etários 0-19 e 0-29 anos revela-nos um diminuição considerável das matriculas em toda a Europa na última faixa etária, sendo esta redução em média de cerca de 20% na maioria dos países europeus. Uma leitura do Gráfico n.º7 permite-nos concluir que um número menor de jovens frequentavam o ensino após a idade de 19 anos, independentemente do tipo de programa de ensino seguido. Esta diminuição das taxas de participação está intimamente relacionada com o fim da escolaridade obrigatória.

Gráfico n.º 7
Percentagem de alunos nas faixas etárias 0-19 anos e 0-29 anos, em 2000/01, na U.E25 e Portugal

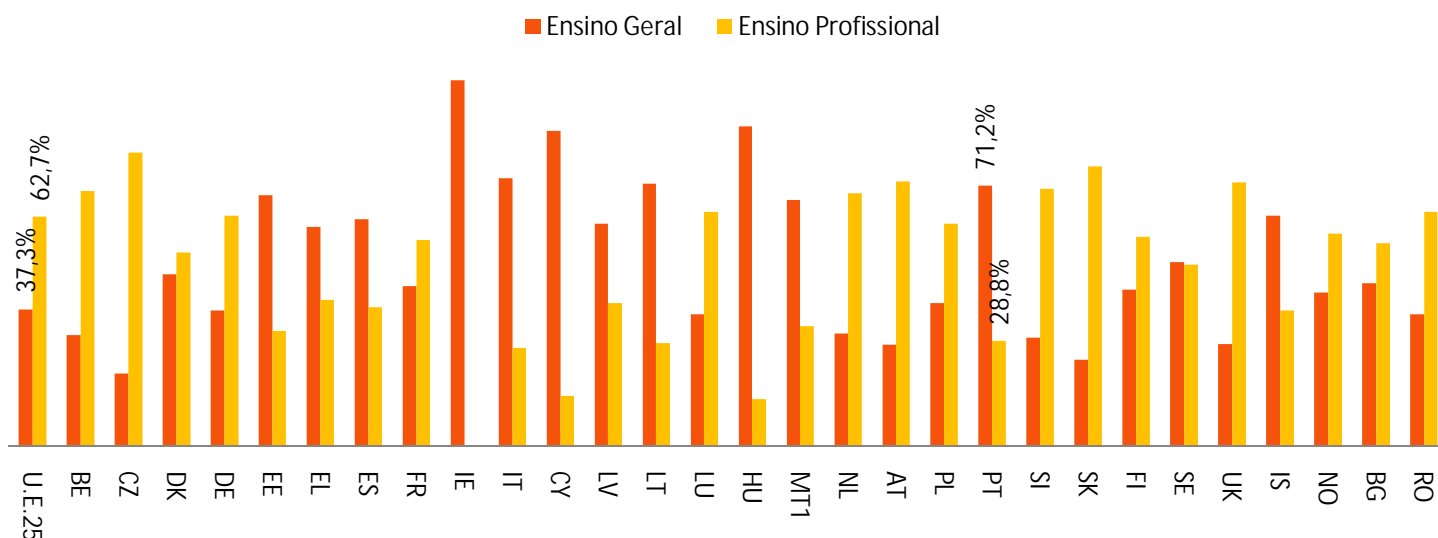


Fonte: Números-Chave da Educação na Europa em 2005

Ao nível do ensino secundário, na maioria dos países europeus, constata-se ser mais usual a existência de um número mais elevado de estudantes no ensino no ensino profissional, quando comparado com os que frequentam o ensino geral (Gráfico n.º 8). Ao invés, tal não se verifica em 13 países europeus, nos quais Portugal se inclui, onde a maior proporção de alunos está inscrita no ensino geral (71,2%).

Da análise da Tabela n.º 1 pode-se concluir, tendo em conta em conta o sexo do indivíduo, que as taxas de matrícula masculinas em linhas profissionais são genericamente mais elevadas e constata-se, em quase todos os países europeus analisados, uma diferença de pelo menos 10% entre a participação masculina e a feminina na vertente profissional do ensino.

Gráfico n.º 8
Distribuição de estudantes do secundário por orientação do programa, em 2001/02



Fonte: Números-Chave da Educação na Europa em 2005

Tabela n.º 1
Distribuição de estudantes do secundário por orientação do programa, por sexo, na U.E25 e Portugal

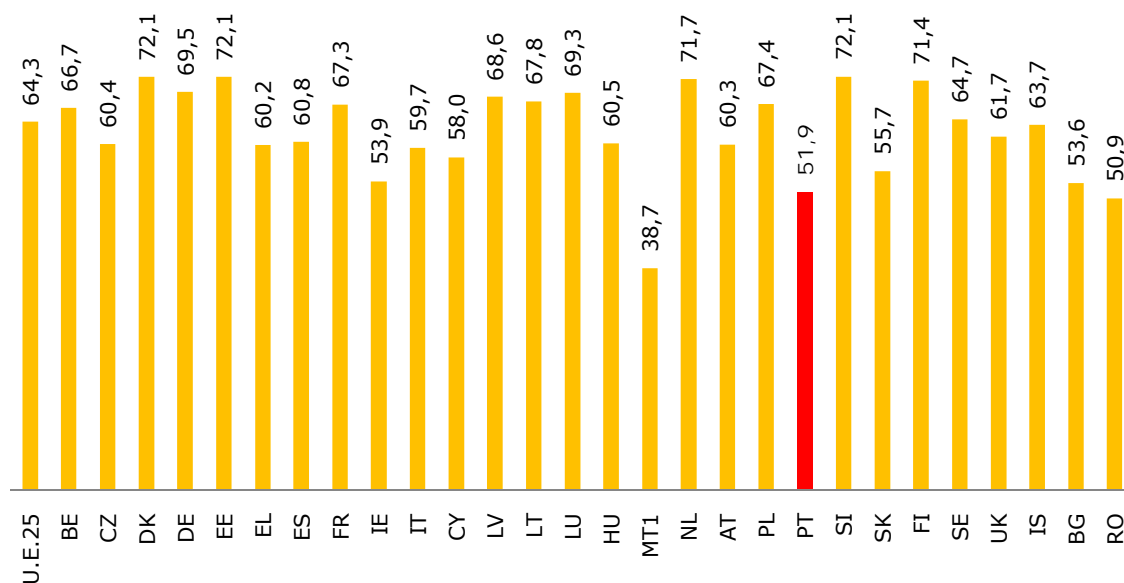
	Ensino Geral		Ensino Profissional	
	U.E.25	PT	U.E.25	PT
Masc	34,2%	67,1%	65,8%	32,9%
Fem	40,2%	75,1%	59,8%	24,9%

Fonte: Números-Chave da Educação na Europa em 2005

Na maioria dos países europeus analisados, constata-se que as jovens permanecem mais tempo no ensino do que os jovens. Esta tendência é particularmente expressiva na Bélgica, Espanha, Irlanda, Malta, Portugal e Roménia, onde 2 anos após o fim da escolaridade obrigatória, as taxas de participação feminina revelam-se cerca de 10% superiores quando comparadas com as do sexo masculino.

Em toda a Europa pelo menos metade (50%) dos indivíduos com idades entre os 15 e os 24 anos está inscrita em algum tipo de educação ou formação (Gráfico n.º 9). As exceções à regra verificam-se na Dinamarca, Estónia, Países Baixos, Eslovénia e Finlândia, onde os valores alcançam os 70%, e em Malta, onde as cifras rondam os 39%. Já Portugal, com 51,9%, coloca-se na cauda da Europa pertencendo ao grupo dos países com menos de 60% de taxa de inscrição de jovens entre os 15 e os 24 anos no ensino ou formação.

Gráfico n.º 9
 Percentagem de jovens de 15-24 anos no ensino ou formação, em 2002

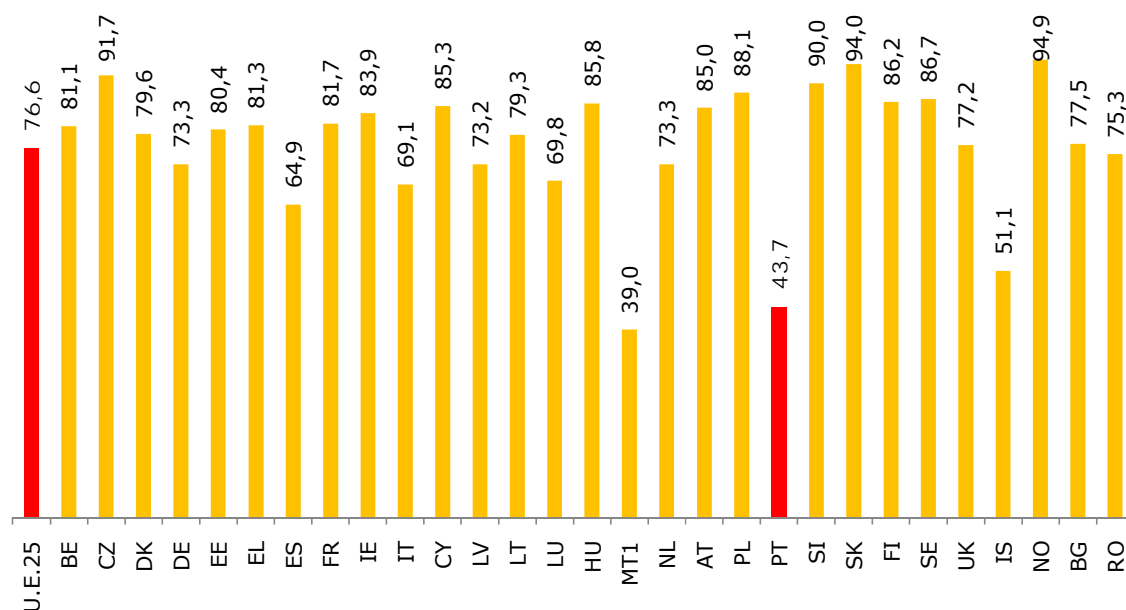


Fonte: Números-Chave da Educação na Europa em 2005

Avançando no tempo, demos conta que, na Europa em 2002, mais de 76% dos jovens do grupo etário 20-24 na Europa concluíram com aproveitamento o ensino secundário (CITE 3). Neste particular a Europa é palco de contrastes: 3 países registam uma taxa de qualificação inferior a 60% (Malta: 39%; Portugal: 43,7%; Islândia: 51,1%), enquanto que em 4 países, pelo menos, 90% dos indivíduos deste grupo etário concluíram esta etapa do sistema educativo (República Checa: 91,7%; Eslovénia: 90%; Eslováquia: 94%; Noruega: 94,9%) – Gráfico n.º 10.

A realidade mantém-se idêntica, volvidos dois anos. Em Portugal assistiu-se a um incremento de 5,3 pontos percentuais na percentagem de jovens entre os 20 e os 24 anos que concluíram, no mínimo, o ensino secundário, atingindo os 49%, mas, ainda assim, fica muito aquém da média da U.E 15 (73,8%) e da U.E 25 (76,7%).

Gráfico n.º 10
 Percentagem de indivíduos do grupo etário 20-24 que concluiu pelo menos o ensino secundário (CITE 3), em 2002

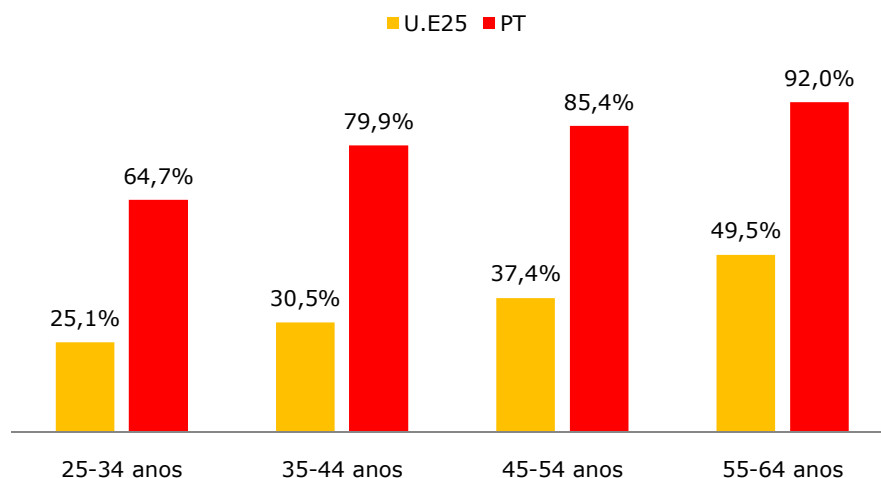


Fonte: Números-Chave da Educação na Europa em 2005

Ao invés, em idêntico período, na União Europeia, cerca de 25% dos indivíduos com idades entre os 25 e 34 anos não tinham obtido qualificação do ensino secundário, ao passo que na faixa etária 55-64 anos os valores rondam os 50%. A justificação de semelhantes valores prende-se com os números apresentados pelos novos Estados-Membros da U.E. (a partir de 2004), em que apenas cerca de 11% dos indivíduos do grupo etário mais baixo em análise não tinha concluído o ensino secundário. A contrastar com este cenário encontram-se alguns países do sul da Europa, nos quais menos de metade dos indivíduos com idades compreendidas entre os 25 e 64 anos tinha qualificação do ensino secundário. O Gráfico n.º 11 elucida precisamente esta realidade.

Analisando agora os dados relativos a Portugal, conclui-se que, efectivamente, o nosso país ainda tem um longo percurso a percorrer para alcançar os patamares que constituem as médias europeias. Efectivamente, quase 65% da população portuguesa entre os 25 e os 34 anos não possui um certificado de habilitações equivalente ao ensino secundário. Os números vão crescendo à medida que vai avançando a idade dos sujeitos, atingindo os 92% de indivíduos sem qualificações do ensino secundário no grupo etário mais velho em análise – 55-64 anos.

Gráfico n.º 11
 Percentagem da população que não tem, pelo menos, qualificação do ensino secundário (CITE 3), por grupo etário, na U.E25 e Portugal, em 2002



Fonte: Números-Chave da Educação na Europa em 2005

Aqui chegados, importa agora analisar a afectação do PIB dos países que integram a U.E 25 à Educação. Com efeito constata-se que, entre 1995 e 2001, a parte do PIB afecta à educação permaneceu estável na U.E 25. A despesa pública com a educação representou entre 5 e 6 % do PIB em quase metade dos países europeus – Portugal está inserido neste leque. No nosso país, a despesa pública com a educação atinge os 5,9%, superando a média europeia de 5,1%. Tal como em todos os restantes países europeus, em Portugal a totalidade de despesa pública com o ensino do nível CITE 2-4 representa uma proporção do PIB mais elevada do que as despesas com outros níveis de ensino.

Tabela n.º 2
 Despesa pública total em educação por nível de ensino (CITE 0, 1, 2-4 e 5-6), em percentagem do PIB, na U.E25 e Portugal, em 2001

	U.E25	PT
CITE 0	0,5%	0,5%
CITE 1	1,2%	1,8%
CITE 2-4	2,3%	2,5%
CITE 5-6	1,1%	1,1%
TOTAL	5,1%	5,9%

Fonte: Números-Chave da Educação na Europa em 2005

Outro factor a ter em linha de consideração nesta breve caracterização é o desemprego. Os dados de 2002, permitem-nos afirmar que, na U.E 25, 20% dos jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos que saíram do sistema de ensino estavam desempregados. Pode-se, então, concluir que o desemprego que

afectava os jovens desta faixa etária, que haviam saído do sistema educativo e de formação, apresentava taxas relativamente elevadas, exceptuando-se, neste domínio os Países Baixos (3,8%), a Dinamarca (7,7%), o Chipre (7,8%), a Áustria (8,9%) e a Irlanda (9,1%). Por seu turno, Portugal destaca-se com uma taxa de 10,1%. Estes dados permitem-nos inferir que a dificuldade de assegurar a inserção no mercado de trabalho e/ou ter acesso ao primeiro emprego é recorrente e constitui um dos maiores obstáculos que os indivíduos europeus do grupo etário 15-24 anos enfrenta.

1.3- APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA EM PORTUGAL

Em 2007, cerca de 31% da população portuguesa com idades entre os 18 e os 64 anos são aprendizes ao longo da vida, o que significa que “nos últimos 12 meses desenvolveram alguma actividade de educação formal ou não formal⁸” (Tabela n.º3). Dados do Eurostat⁹, numa análise de dados relativos ao inquérito à educação de adultos envolvendo apenas 17¹⁰ países da U.E., mostram que, em 2007, a média de participação de indivíduos com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos em actividades de educação formal e não formal se fixou nos 35,7%.

Tabela n.º3
Participação em actividades de educação formal e não formal por escalão etário (%),
em Portugal, em 2007

	Total 18-64 anos	18-24 anos	25-34 anos	35-44 anos	45-54 anos	55-64 anos
A.L.V. - Educação formal ou não formal	30,9	60,8	40,2	28,5	22,0	10,8
Educação Formal	12,0	49,1	13,8	6,4	3,1	1,2
Educação Não formal	23,1	27,4	31,8	24,7	20,0	10,1

Fonte: INE - Inquérito à Educação e Formação de Adultos – 2007

⁸ Destaque INE, 26 de Novembro de 2008

⁹ Eurostat, Statistics in focus, 44/2009

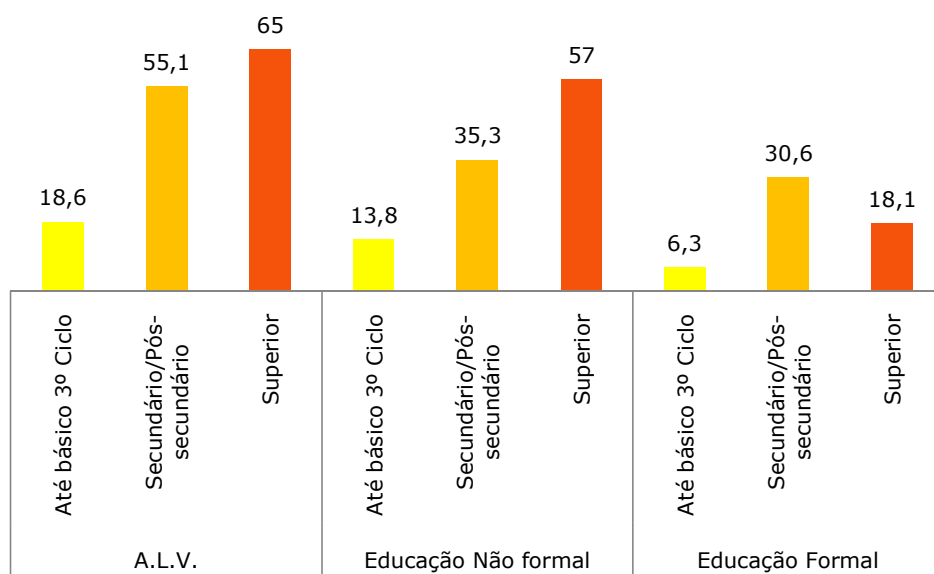
¹⁰ A publicação apresenta os resultados de 17 países da União Europeia e da Noruega. Os países da U.E. cujos inquéritos foram sujeitos a tratamento na referida publicação são os seguintes: Bulgária, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Áustria, Polónia, Eslováquia, Finlândia, Suécia, Reino Unido.

Em Portugal, a participação em actividades de educação não formal foi superior à formal em cerca de 10%. Significa isto que um quarto da população adulta (23,1%) preferiu participar em actividades de educação não formal que, apesar de conferirem um certificado ou diploma, não conduzem a uma progressão ao nível da escolaridade. Apenas 12% participou em educação formal, aquela que atribui um grau académico. Para se atingir este valor em muito contribuiu a camada mais jovem em análise, que corresponde à idade em que é habitual a frequência da escolaridade. Sensivelmente metade (49,1%) dos indivíduos que em 2007 esteve envolvido em actividades de educação formal pertence a este grupo etário. Por seu turno, na educação não formal verifica-se uma distribuição mais equitativa da participação entre os vários escalões etários, ainda que assuma maior preponderância a faixa etária dos 25 aos 34 anos.

A leitura do gráfico seguinte permite perceber que são os indivíduos com escolaridade ao nível do secundário/pós-secundário (55,1%) e superior (65%) aqueles que mais participam em actividades de educação, seja esta de natureza formal ou não. No que respeita a educação não formal, conclui-se que são os indivíduos detentores de habilitações académicas superiores que lideram a participação neste tipo de actividades, enquanto que os habilitados com o ensino secundário e pós-secundário “apostam” mais na educação formal.

Gráfico n.º 12

Percentagem de indivíduos com idades entre os 18 e os 24 anos que participaram em actividades de A.L.V., educação não formal e educação formal, por nível de escolaridade mais elevado completo, em Portugal, em 2007



Fonte: INE - Inquérito à Educação e Formação de Adultos – 2007

No que concerne ao nível de participação em actividades de aprendizagem ao longo da vida entre as categorias de activos (31,3%) e inactivos (29,4%) não há diferenças assinaláveis merecedoras de registo.

Alargando o espectro de análise para uma dimensão mais abrangente, nota-se que a U.E. apresenta um significativo número de indivíduos com idades entre os 25 e os 64 anos que não participaram em actividades de educação formal ou não formal nos últimos 12 meses¹¹. A média atinge os 64,3%, constituindo os desempregados (75,7%) e os inactivos (82,7%) as categorias que mais contribuem para a elevada percentagem de não participação nos países em análise.

Também a condição perante o trabalho influencia a participação das actividades em análise (Tabela n.º 4): em Portugal os alunos/estudantes participam maioritariamente em actividades de educação formal (95,9%); os empregados valorizam a educação não formal (28,2%); por fim os desempregados dividem-se pelas duas formas de aquisição de aprendizagens (14,6%; 13,8%).

Tabela n.º 4
Participação em actividades de educação formal e não formal por condição perante o trabalho (%), 2007

	Total 18-64 anos	Empregado	Desempregado	Aluno/ Estudante	Reformado	Incapacitado	Doméstico	Outra situação
A.L.V. - Educação formal ou não formal	30,9	32,2	24,4	96,9	4,6	5,7	3,8	33,6
Educação Formal	12,0	7,1	14,6	95,9	0,5	3,0	1	24,6
Educação Não formal	23,1	28,2	13,8	30,5	4,4	3,4	2,8	12,3

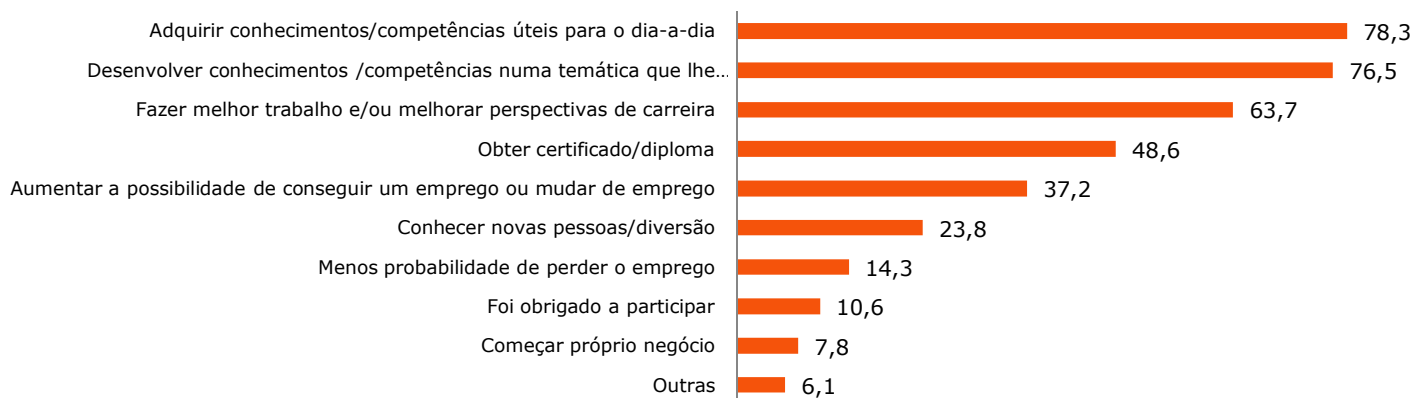
Fonte: INE - Inquérito à Educação e Formação de Adultos – 2007

Os dados disponíveis demonstram que o principal objectivo para 78,3% dos indivíduos que realizaram aulas privadas ou cursos, enquanto actividades de educação não formal, consistia em adquirir competências e conhecimentos úteis para o quotidiano (Gráfico n.º 13). Conhecimentos e competências numa temática do seu interesse foi a razão apontada por 76,5% dos inquiridos, sendo que 63,7% fizeram-no com o intuito de desempenhar melhor o seu trabalho e aumentar as perspectivas de carreira. A leitura destes dados permite concluir que a educação e formação cruzam-se, inevitavelmente, com a problemática do mercado de emprego.

¹¹ Eurostat, Statistics in focus, 44/2009

“As competências educativas e formativas adquiridas ao longo da vida dos indivíduos pode constituir a diferença entre a manutenção ou não de um emprego adequado ao nível das competências adquiridas, bem como uma mais fácil transição para outros empregos.”¹²

Gráfico n.º 13
Razões específicas para participar em actividades de educação não formal, para os que desenvolveram aulas privadas ou cursos (%), 2007



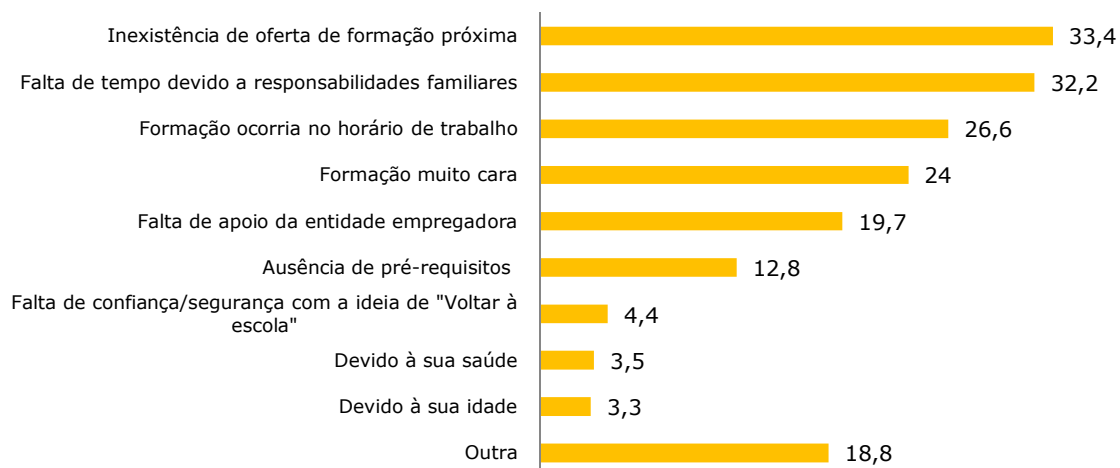
Fonte: INE - Inquérito à Educação e Formação de Adultos – 2007

Comparando os motivos apontados pelos inquiridos portugueses com os dados disponíveis no referido documento do Eurostat é possível inferir que as motivações de participação diferem substancialmente. No referido inquérito europeu o motivo mais vezes invocado era o melhor desempenho do seu trabalho e o aumento das perspectivas de carreira (43%). À semelhança do que sucede em Portugal, também os países europeus em análise apontaram a oportunidade de adquirir ‘Conhecimentos e competências numa temática do seu interesse’ como 2ª razão para frequentarem este tipo de actividade. No entanto, a principal motivação enunciada pelos portugueses surge em 3º lugar no gráfico europeu, com uns modestos 25%. Nos 17 países europeus analisados, 20% foram ‘obrigados a participar’, contra os 10,6% dos portugueses. Outro dado merecedor de reflexão prende-se com a percentagem que a motivação para ‘obter um certificado/diploma’ apresenta nos dois estudos: em Portugal o valor fixa-se nos 48,6%, enquanto que nos países europeus em análise fixa-se nos 10%.

¹² Destaque INE, 26 de Novembro de 2008

A inexistência de oferta formativa próxima do local de trabalho ou residência constituiu o principal obstáculo (33,4%) a quem não participou em actividades de educação formal ou não formal, mas que manifestou vontade de o fazer (Gráfico n.º 14). Falta de tempo devido a responsabilidades familiares (32,2%), colisão com o horário de trabalho (26,6%) e considerarem a formação dispendiosa (24,0%) são outras das razões apontadas. De realçar que quase 20% dos inquiridos apontou a falta de apoio por parte da entidade empregadora para a participação em actividades de aprendizagem ao longo da vida, o que constitui flagrante atropelo às normas contidas na diversa regulamentação laboral.

Gráfico n.º 14
Razões da não participação em actividades de educação e formação, para os que não participaram mas quiseram participar (%), em 2007



Fonte: INE - Inquérito à Educação e Formação de Adultos – 2007

Quando comparamos a realidade portuguesa com a dos 17 países europeus analisados pelo Eurostat, verificam-se significativas diferenças de motivação. Os 3 obstáculos que se colocam mais frequentemente e justificam a não participação nesses países são: Horário de trabalho (22,4%), responsabilidades familiares (22,3%) e custos de participação (15,7%). A inexistência de oferta de formação próxima e a falta de apoio por parte da entidade empregadora têm na Europa um peso bem diferente de Portugal (cerca de 7% em cada).

SÍNTESE REFLEXIVA

O sistema de ensino português sofre de uma maleita antiga: não consegue motivar os alunos a permanecerem muito tempo na escola. No entanto, tem-se vindo a assistir a progressos bastante significativos a este nível a partir, sobretudo, da década de 90, que estão intimamente ligados ao aumento da escolaridade mínima obrigatória para 9 anos.

À semelhança da maioria dos países europeus em que o ensino obrigatório é de 9 ou 10 anos, Portugal também tinha uma escolaridade mínima obrigatória de 9 anos. Contudo, consideramos que a necessidade de aumentar a escolaridade obrigatória para 12 anos demonstra que Portugal ainda necessita de medidas de motivação muito íntimas da imposição. Para atingir os níveis médios europeus ao nível da qualificação da população, Portugal tende a exigir patamares acima do pretendido, o que nem sempre consegue. É a velha tradição do adágio popular “só faço se for obrigado”. Isto espelha bem como os agentes educativos continuam a ter dificuldade em motivar os alunos a permanecerem no sistema de ensino.

Do nosso ponto de vista, os resultados positivos que se têm alcançado nos últimos anos nesta matéria ficam a dever-se a um enorme esforço, por parte das autoridades competentes, isto é, para recuperar o atraso que tínhamos em relação à Europa foi necessário exigir de nós mais do que os outros países exigem de si próprios.

A análise dos vários dados apresentados permite-nos, mais que contextualizar a realidade actual portuguesa, perspectivar o futuro. Os jovens de hoje serão os adultos de amanhã. Observando fenómenos sociais como o abandono escolar, as saídas antecipada e precoce do sistema de ensino, a baixa taxa de escolaridade ao nível secundário, entre outros, percebemos que futuramente a educação de adultos continuará a ter um papel fundamental na qualificação da população portuguesa. Ou seja, perante o cenário actual, terá que continuar a haver respostas para os futuros adultos de Portugal. Ainda assim, estas respostas, na forma de aprendizagem ao longo da vida, terão que ser aperfeiçoadas, porquanto presentemente elas ainda são descuradas – não podemos esquecer que apenas 31% da população portuguesa está envolvida, de alguma forma, neste tipo de actividades de educação, e que a razão mais apontada para a não frequência deste tipo de actividade é a inexistência de oferta de formação próxima (33,4%).

CAPÍTULO 2

INCURSÃO HISTÓRICA PELA EDUCAÇÃO DE ADULTOS

2.1- DA ANTIGUIDADE ATÉ AOS NOSSOS DIAS

A aprendizagem nunca se reduziu à idade inicial do indivíduo, muito embora a instituição escolar sempre tenha assumido como prioritário o ensino de crianças, adolescentes e jovens. A história mais recente associa a figura de estudante ao sector da população juvenil, mas isto nem sempre foi assim, dado que, “concebendo a educação como um processo largo e multiforme que se confunde com o processo de vida de cada indivíduo, torna-se evidente que sempre existiu educação de adultos”¹³.

Na Antiguidade considerava-se que determinados ensinamentos não deviam ser transmitidos “a pessoas excessivamente jovens, porque, (...), estes jovens ainda não tinham adquirido um suficiente grau de maturidade ou sabedoria ...”¹⁴: Platão considerava que todo o cidadão tinha que aprender a empenhar-se até ao fim da vida em prol da cidade, enquanto que Sócrates não ensinava crianças a escrever, mas antes adultos a pensar.

Na sociedade medieval, dos 3 modelos de aprendizagem existentes, assumiam preponderância o modelo laboral (transmissão de habilidades e competências de diferentes ofícios) e o cavaleiresco (actividades desenvolvidas na corte e na actividade da guerra) como aqueles em que os adultos estavam implicados, enquanto que apenas o modelo letrado recrutava crianças e adolescentes para a aprendizagem das letras.

No século XVIII, as mudanças operadas na sociologia da infância assumem contornos que virão a ter reflexos ao nível da escolarização das crianças. Até essa época, as crianças não tinham identidade própria, sendo vistas como meros adultos em dimensões quantitativas mais reduzidas – ‘pessoas em ponto pequeno’. Quando a infância adquire identidade própria, sente-se a necessidade, entre outras, de criar espaços sociais específicos para que as crianças pudessem viver separadas dos adultos, sendo a escola um desses espaços. É neste preciso momento que se começa a desenvolver um modelo de escolas de massas. “É quando este espaço e tempo

¹³ Canário, R. (1999), Educação de Adultos – Um campo e uma problemática, pp. 11

¹⁴ Sanz Fernández, F. (2006), As raízes históricas dos modelos actuais de educação de pessoas adultas, pp. 7

social exclusivo das crianças se dedica à aprendizagem das letras que se sofre a tentação de associar e identificar a aprendizagem e a educação à idade infantil”¹⁵.

As críticas a este modelo começam imediatamente a surgir de diversos quadrantes reivindicando uma aprendizagem ao longo da vida. Finger e Asún (2003) identificam alguns desses críticos – Comenius, Condorcet, Grundtvig, Giner de los Rios – que, apesar de terem vivido em diferentes períodos da história, percepcionavam a instrução/ aprendizagem /educação como algo que deveria estender-se a todas as idades.

Esta ideia, apesar da dificuldade que a sua implementação na vida prática das sociedades implicou, constitui já um avanço significativo ao nível da educação de adultos, mas encerra em si um paradoxo: peca por “mimetizar a prática escolar aplicada às crianças”¹⁶. Tal como tinha acontecido em épocas precedentes – em que as crianças eram vistas e ensinadas como homens de pequenas dimensões – agora os adultos, no processo de aprendizagem, serão tratados como crianças de grandes dimensões. Praticamente até meados do século XX predominou este modelo académico da escola infantil na educação de adultos.

Na Idade Média ser analfabeto ainda não era um desprestígio, nem deficiência social. Contudo, à medida que a evolução ao longo dos séculos vai caminhando no sentido de adquirir um modo de vida cada vez mais letrado – para tanto contribuiu a invenção da imprensa – o analfabetismo passou a ser qualificado como um travão ao desenvolvimento e a ser considerado uma injustiça social.

Com a Revolução Industrial impõe-se a alfabetização massiva. Numa 1ª fase, foram imprescindíveis trabalhadores disciplinados que soubessem trabalhar nas grandes fábricas e conviver nas grandes cidades, para onde tinham migrado. Mais tarde, foi necessário ‘especializar’ operários para tarefas mais complexas. A escola assumiu, assim, neste período, uma dupla função: disciplinar e alfabetizar.

¹⁵ Ibidem, pp.10

¹⁶ Ibidem, pp.14

É, pois, a partir deste momento que passa a imperar a convicção que a nação que não tenha uma educação massiva nunca se poderá converter numa economia moderna. "A educação tornou-se a ferramenta privilegiada da modernização e os indivíduos (...) os seus veículos"¹⁷. Esta perspectiva esteve, e continua a estar, no âmago da educação de adultos europeia, sendo que para Finger e Asún (2003), assenta em dois conceitos nucleares: emancipação e compensação. Os defensores de práticas de educação de adultos partilhavam da crença de que a educação traria um mundo melhor: primeiro para o grupo social em questão, e posteriormente para todos. Estas práticas tinham também uma componente 'compensatória', constituindo o seu principal objectivo em proporcionar educação a adultos não escolarizados – uma ideia modernista que aspira à educação para todos e não apenas para as elites.

Para Santos Silva (1990), a educação de adultos começa a ganhar formas, no decurso do século XIX, quando se formam e consolidam os sistemas escolares nacionais e emergem os movimentos sociais de massa que chamam a atenção para o problema do acesso à educação, reivindicando a universalização da mesma, entendida como instrução elementar e formação cívica e doutrinária. Graças ao movimento operário – que está na raiz da vitalidade da educação popular – até praticamente à II Guerra Mundial, a educação de adultos resumia-se a iniciativas sociais não estatais.

O período que mediou o final da II Guerra Mundial e a 2ª metade da década de 70 é apelidado pelos economistas como os '30 anos gloriosos', correspondendo a um período de euforia desenvolvimentista, traduzida por elevados índices de crescimento e pela explosão da educação de adultos, para a qual terá, igualmente, contribuído as conferências internacionais sobre o fenómeno, organizadas sob auspício da UNESCO¹⁸.

¹⁷ Finger, M., Asún, J.M. (2003), A Educação de Adultos numa encruzilhada – Aprender a nossa saída, pp.88

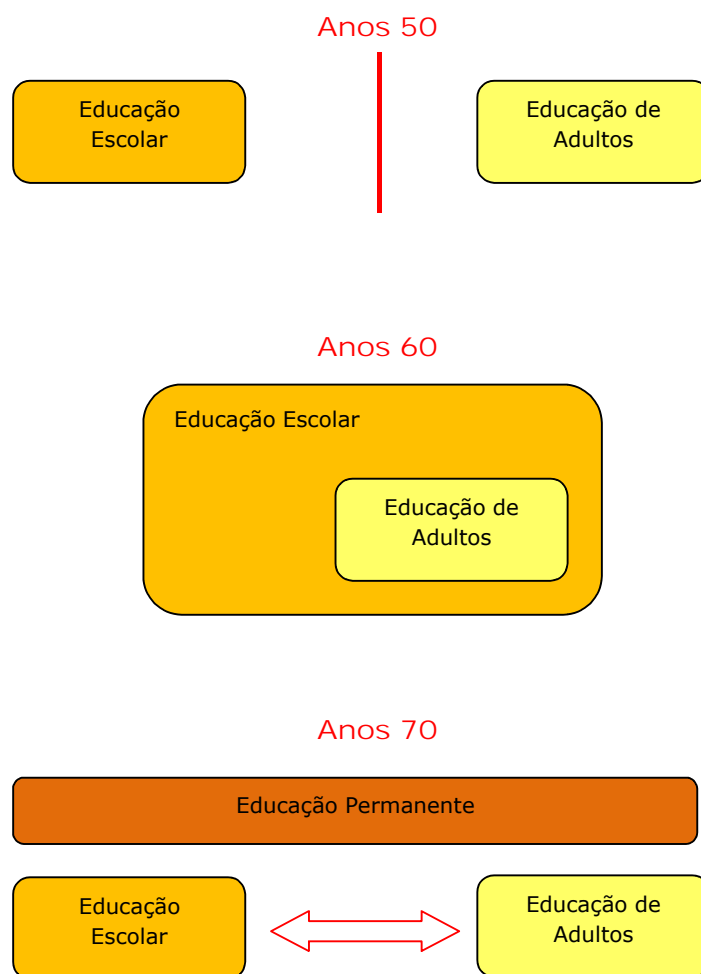
¹⁸ Em 1949 realizou-se na Dinamarca (Elseneur) a 1ª conferência promovida pela UNESCO sobre educação de adultos. Numa conferência onde participaram 27 países e 21 organizações internacionais começa a tomar forma uma das primeiras definições de educação de adultos: esta "tem por tarefa satisfazer as necessidades e aspirações do adulto em toda a sua diversidade". Verifica-se uma demarcação nítida relativamente à educação escolar tradicional, e enfatiza-se a educação cívica. Entre a 1ª e a 2ª conferência realizada em 1960 no Canadá (Montreal), registaram-se alguns progressos sobre a temática. Por um lado há uma aceitação do princípio de que qualquer sistema de educação deve fornecer instrução e educação na vida adulta, por outro reconhece-se o papel da educação como factor decisivo para o desenvolvimento social, económico e político dos povos, um processo essencial para a implementação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e um pré-requisito vital para o fortalecimento das relações pacíficas entre as nações do mundo. Nesta conferência, os delegados dos 51 Estados e das 51 organizações internacionais participantes, apontam aos governos como responsabilidades próprias reconhecer à educação de adultos o seu lugar próprio no sistema global de educação, e identifica-la como o caminho mais seguro para atingir o desenvolvimento económico. A 3ª conferência, promovida no Japão, em 1972, reconhece que estamos na transição da 'civilização industrial' para a 'civilização pós-industrial' ou 'civilização científica', que incide sobre o homem e a função que ele desempenha no processo dinâmico de mutação permanente da civilização. O desenvolvimento do homem torna-se um fim em si mesmo, pois os limites do capital humano limitam o progresso da sociedade mais do que os limites do capital financeiro.

A prática de Educação de Adultos vem-se processando tradicionalmente através de experiências variadas e dispersas, mas é só após as referidas conferências internacionais promovidas pela UNESCO, que se tenta analisar e compreender globalmente o fenómeno, apesar de se reconhecer a falta de um dicionário internacional de Educação de Adultos.

Até aos anos 50 do século passado a educação é perspectivada como educação escolar.

A partir da década de 50 estrutura-se o novo campo da educação de adultos ao lado do sistema escolar tradicional; nos anos 60 os dois campos dispõem-se como duas partes de um todo; na década subsequente, os dois campos organizam-se como duas fases de um único processo: a Educação Permanente (Figura n.º 1).

Figura n.º 1
Evolução do conceito de educação de adultos entre a década de 50 e a de 70 do século XX



Fonte: Elaboração Própria

O movimento da educação permanente, ou educação ao longo da vida, emergiu, no início dos anos 70 do século XX, num contexto de ruptura e crítica com o modelo escolar, cuja expansão quantitativa acelerada, nas 2 décadas antecedentes, havia conduzido à crise mundial da educação (Canário, 1999).

Pode-se, então, considerar que a década de 50 é aquela onde a educação de adultos se assume como novo sector da educação. Na Conferência Internacional de Elseneur, em 1949, inicia-se a discussão sobre uma definição global de educação de adultos, mas todos reconhecem que assuma a definição que assumir, este tipo de educação é necessário em todo o mundo.

Na década de 60, foi pedido aos governos que considerassem a educação de adultos como parte integral do sistema de educação e não como um apêndice. Simultaneamente, “para além de exigir ser considerada parte do sistema educativo, começa a influenciar a outra parte, a educação escolar, precisamente na altura em que esta começa a ser mais vivamente contestada.”¹⁹ Barros (2007a) destaca 3 motivos para esta contestação:

- 1) O esforço financeiro requerido aos governos seria excessivo e difícil de sustentar a médio prazo;
- 2) A instituição escolar era acusada pelo mercado de trabalho de estar desfasada da realidade;
- 3) Os alunos, das escolas e universidades de massas, sentiam-se defraudados e rejeitados pela sociedade, que não dava resposta às suas aspirações.

A contestação não se fazia sentir apenas ao nível dos alunos visados pelo sistema de ensino, mas também por pensadores como “Ivan Illich que de uma forma radical desenvolveu (...) uma argumentação sistemática sobre a necessidade de acabar com a instituição escolar (...) [e] Paulo Freire [que] sistematizou uma crítica filosófica e política à concepção do que designou por ‘concepção bancária da educação’, opondo-lhe uma educação ‘libertadora’ susceptível de ajudar a ‘ler’ e transformar o mundo.”²⁰

A crise mundial da educação – ou seja, a crise da educação formal, consensualmente entendida como a educação que ocorre no âmbito e na lógica da escola (Barros, 2007a) – iria conduzir a aumento exponencial de actividades e práticas educativas, sobretudo nas modalidades não formais e informais da educação. Dava-se a

¹⁹ Dias, J. Ribeiro (1979a), Educação de Adultos - Educação permanente: evolução do conceito de educação, pp. 15

²⁰ Canário, R., (1999), ob. citada, pp. 88

redescoberta da educação não formal, que passou a estar ao serviço do desenvolvimento. Estávamos na era da educação para o sucesso, orientada sobretudo por parâmetros e critérios vocacionais e mercantilistas.

Nos início dos anos 70 a educação de adultos deixou de ser vista como uma parte de um todo, para passar a ser entendida como uma fase de um processo – “como um princípio reorganizador de todo o processo educativo”²¹. Em 1972, Faure veio defender um processo de ‘aprender a ser’, um processo educativo coincidente com o ciclo de vida vital e a construção da pessoa, em vez da lógica da acumulação de conhecimentos (Canário, 2003). O acto de ensinar dá lugar ao acto de aprender. E sem deixar de ser ensinado, o indivíduo passa a ser cada vez menos objecto e cada vez mais sujeito. “Poco a poco [la educación] toma posesión de su verdadero campo, el cual se extiende, en el espacio y en el tiempo, a la esfera entera de la persona humana, en la plenitude de sus dimensiones...”²²

“Esta emergência da pessoa como sujeito da formação aparece associado a três pressupostos sobre a educação, o da sua diversidade, o da sua continuidade e o da sua globalidade. Esta concepção de Educação ao longo da vida aparece na época como uma possibilidade de pensar e reorganizar todo o processo educativo, subordinando-o à construção de uma ‘cidade educativa’”²³. Esta ideia de cidade educativa assenta na premissa de que ao admitir que a educação seja continuamente sentida como uma necessidade capital de cada indivíduo, ter-se-ia que investir os esforços para a sua expansão sobretudo “no desenvolvimento de outro tipo de escolas, politécnicos e universidades enriquecidas com outros modos de trabalho pedagógico (...) e na criação de outro tipo de instituições na cidade, públicas e privadas, que promovendo uma extensão educativa permita incluir, nas várias dimensões institucionais da vida na cidade, uma função educativa, que saiba aproveitar o potencial educativo existente nas comunidades locais.”²⁴

Todavia, a ‘crise do petróleo’ ocorrida em 1973 precipitou os países ocidentais para uma crise económica e política, com consequências directas ao nível no sector da educação, nomeadamente através da aplicação de cortes orçamentais. “Os ideais humanistas que tinham inspirado Faure eram substituídos pelo chamado ‘novo

²¹ Ibidem, pp. 89

²² Faure, E., (1973), Aprender a ser, pp. 241 (versão espanhola de Carmen Paredes de Castro)

²³ Serapicos, M., (2008), Reconhecimento e Validação da Aprendizagem ao longo da vida, pp. 24

²⁴ Barros, R., (2008), Da educação permanente à Aprendizagem ao longo da vida: o que mudou na educação de adultos hodierna?, pp. 175

vocacionalismo'. Na verdade, o conceito de educação ao longo da vida perdeu muito da sua atracção pelo facto de o modelo estável de pleno emprego no qual se apoiava, ter deixado lugar a um mercado de trabalho mais fragmentado e turbulento"²⁵. Na visão de Canário (1999) esta crise veio evidenciar as limitações do modelo desenvolvimentista, que não conseguiu corresponder às expectativas de um bem-estar generalizado que contribuísse para uma maior igualdade e maior justiça social, mas, pelo contrário, acentuou as grandes e graves assimetrias entre países 'ricos' e 'pobres'. Assim, nos finais dos anos 70 o conceito de Educação ao longo da vida estava quase exclusivamente relacionado com a formação profissional e associado ao prolongamento da escolaridade obrigatória, ao aumento do desemprego.

Nas décadas de 80 e 90 do século passado assistimos à substituição da perspectiva da educação permanente, ou educação ao longo da vida, pela da aprendizagem ao longo da vida, sendo que esta mudança de paradigma espelha a influência que as transformações induzidas pela hegemonização da globalização neoliberal tiveram no contexto educativo. Neste contexto, a educação deixa de ser encarada como um direito do cidadão que o Estado deve garantir (consenso keynesiano), e passa a ser entendida como um serviço ao consumidor que o Estado deve liberalizar (consenso de Washington).

Apesar de poder ser vista como uma das epidemias das políticas contemporâneas, a aprendizagem ao longo da vida surgiu em todo o mundo como uma estratégia que aposta na mudança e na reformulação da educação e da formação para além da escolaridade obrigatória e sugere uma mudança de significado da educação dispensada por um organismo, versus uma aprendizagem individualizada que dá ênfase à experiência de aprendizagem individual (Quintas, 2008). "As instituições [deverão] (...) contribuir para uma mudança de paradigma educacional, através da construção de novos caminhos educativos, criando e recriando condições que nos permitam desenvolver alternativas de aprendizagens, que atendam às necessidades, interesses e expectativas dos sujeitos aprendentes. Ao mesmo tempo, que promovam atitudes de iniciativa e autonomia no aprendente."²⁶

²⁵ Serapicos, M., (2008), ob. citada, pp. 24

²⁶ Ribeiro, C., (2009), Literacias e Numeracias na promoção do desenvolvimento do jovem adulto no ensino superior, pp.84

Desde a década de 90, as políticas de aprendizagem ao longo da vida na U.E. estão directamente dirigidas para o crescimento económico, aumento da produtividade e competitividade. Verifica-se, deste modo, a subordinação da educação à lógica mercantil, assistindo-se, igualmente, a uma reconstrução teórico-conceptual para a educação de adultos – que deriva, sobretudo, das correntes da gestão, em particular, da teoria do capital humano e da teoria do desenvolvimento de recursos humanos.

Quintas (2008:17), citando Illeris, afirma que os discursos sobre aprendizagem ao longo da vida apelam a objectivos de ordem económica, social e individual, considerando que ela é crucial para a capacidade competitiva das nações, das empresas, dos indivíduos e do desenvolvimento económico; é necessária para a integração social e para o equilíbrio e coerências internas dos Estados e das comunidades; e é fundamental para a qualidade de vida dos sujeitos, e para que estes sejam capazes de gerir, em melhores condições o seu quotidiano.

A própria definição de Educação de Adultos proclamada na Declaração de Hamburgo, em Julho de 1997, aponta, ainda que implicitamente, para os objectivos supra referidos, ao declará-la como a chave para o século XXI, uma vez que passa a ser conceptualizada como o conjunto de processos de “aprendizagem, formal ou informal, onde as pessoas consideradas ‘adultas’ pela sociedade desenvolvem as suas habilidades, enriquecem os seus conhecimentos, aperfeiçoam as suas qualificações técnicas e profissionais, direccionando-as para a satisfação das suas necessidades e as das suas sociedades”²⁷.

O conceito de aprendizagem ao longo da vida ganhou hegemonia nas práticas discursivas inerentes às políticas transnacionais sobre educação de adultos, “gozando de uma certa exaltação em particular no contexto das políticas europeias desde 1995, o ano que foi declarado oficialmente como o Ano europeu da aprendizagem ao longo da vida, uma efeméride que constitui a plataforma de lançamento de directrizes europeias no âmbito das agendas políticas em matéria dos mandatos nacionais existentes para a educação em geral, e para a educação de adultos em particular.”²⁸

²⁷ Declaração de Hamburgo, 1997

²⁸ Barros, R. (2008), ob. citada, pp. 179

No mesmo ano é lançado o Livro Branco sobre a Educação e Formação de Adultos, como parte de uma linha de acção comunitária que considera que a educação e formação poderão, através da revalorização da cultura geral e desenvolvendo a aptidão para o emprego e para a actividade, constituir a resposta aos três 'choque-motores' das mudanças da sociedade europeia: a mundialização das trocas, o advento da sociedade de informação e a aceleração da revolução científica e técnica (Serapicos, 2008).

O Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida, que é documento que inaugura as políticas educativas do século XXI ao nível da União Europeia, expressa a viragem conceptual que se tinha vindo a sentir nos últimos anos e que fica consolidada a partir de então (Barros, 2007b) – a "Aprendizagem ao longo da vida [é tida] como toda e qualquer actividade de aprendizagem, com um objectivo, empreendida numa base contínua e visando melhorar conhecimentos, aptidões e competências. (...) A aprendizagem ao longo da vida deixou de ser apenas uma componente da educação e da formação, devendo tornar-se o princípio orientador da oferta e da participação num contínuo de aprendizagem, independentemente do contexto."²⁹

Foi, pois, através deste memorando que a aprendizagem deixou de pertencer ao monopólio da educação/formação formal, alargando-se e expandindo-se para além das fronteiras tradicionais, já que, como afirma Serapicos (2008), citando Pires, ele reconhece a aprendizagem formal, a aprendizagem não formal e aprendizagem informal e coloca uma tónica acentuada na complementaridade entre elas, nomeadamente através do reconhecimento, validação de competências.

²⁹ Comissão Europeia, (2000), Memorando sobre aprendizagem ao longo da vida, pp. 3

2.2 – EDUCAÇÃO DE ADULTOS EM PORTUGAL

Segundo Santos Silva (1990), poderíamos remontar a meados do século XIX para identificar as primeiras iniciativas de educação popular em Portugal, levadas a cabo, essencialmente, por um grupo de intelectuais e algumas associações operárias, com a finalidade de promover a instrução elementar e a socialização moral e cívica.

Nos primeiros anos da República Portuguesa seguiu-se esta tendência, porquanto os republicanos depressa fizeram da instrução popular uma das suas principais bandeiras ideológicas. A instabilidade política vivida nessa época³⁰ não impediu que “se tivessem tomado aquelas que se poderemos considerar como as primeiras medidas educativas em termos de educação popular”³¹, apesar do impacto pouco significativo que tiveram. É na Primeira República que são lançados os Cursos Nocturnos, Cursos Dominicais, Missões Escolares e as ‘Escolas Móveis’, pois acreditava-se que “aumentar a população escolar era diminuir o número de ocupantes, por exemplo, nas prisões. As 300 Escolas Temporárias Móveis criadas em 1911, em especial para o Ensino de Adultos, começam a funcionar em 1913. Foram extintas em 1930 ...”³²

Em 1926 nascia, de um golpe militar, o período conhecido como Estado Novo, uma ditadura militar que viria a vigorar durante 48 anos. “O salazarismo interrompeu, de facto, as iniciativas estatais de instrução popular ensaiadas na Primeira República e contrariou sistematicamente os movimentos sociais de cariz associativo, doutrinal e educativo.”³³ Ainda assim, nos anos 50, sob influências europeias, e tendo em conta necessidades da economia, ocorre a expansão do ensino primário e do ensino técnico e a Campanha Nacional de Educação de Adultos. Estas medidas caracterizavam-se pela obediência a um modelo escolar que centralizava no Estado todas as actividades, e que visava, essencialmente, diminuir o analfabetismo, mas que se revelariam insuficientes para combater o fenómeno, em particular ao nível dos adultos, até porque não constituía uma preocupação de Salazar. Com efeito, para o governante, “o analfabetismo em Portugal vem de longe e não impediu que a nossa literatura fosse extremamente rica. (...) Dentro de cinco, seis anos, conto que todas as crianças em

³⁰ De 1911 a 1926, Portugal conheceu 45 Governos Constitucionais

³¹ Barros, R., (2004), Contributos para uma sociologia política do campo da educação de adultos em Portugal, pp. 139

³² Batista, J., (1999), Intervenção das Autarquias no desenvolvimento da educação de Adultos, pp.51

³³ Silva, A. Santos, (1990), Educação de Adultos – Educação para o desenvolvimento, pp. 17

idade escolar tenham à sua disposição escolas e professores que lhes ensinem a ler. Ficam ainda de fora os Adultos cujo problema é mais difícil.”³⁴

Nos anos 60, verifica-se um aumento exponencial da procura da escolaridade pós-primária; porém a política educativa marcelista viria a produzir apenas medidas de segunda oportunidade, de onde ressalta a (re)estruturação de cursos escolares nocturnos.

Em 1971, foi criada a Direcção Geral da Educação Permanente, a quem cabia superintender a Educação Extra-Escolar e as actividades de promoção cultural ou profissional, tendo, nomeadamente, em consideração a população adulta.

“Nada mais sucederá de inovador no contexto do Estado Novo”³⁵. Pode-se, portanto concluir que, até meados dos anos 70, as iniciativas existentes ao nível da educação de adultos visavam, sobretudo, uma alfabetização funcional.

A 25 de Abril de 1974 inicia-se a implementação de um regime democrático no nosso país. As 3 décadas “que decorrem desde a implementação da Democracia Representativa em Portugal correspondem ao período de maior intensidade na produção de cenários no campo da educação de adultos no país.”³⁶

No ano em que foi aprovada a 1ª Constituição da República Portuguesa, é publicado um diploma normativo³⁷ que viria a servir de base legal ao subsistema de educação de adultos em Portugal, passando esta a ser atribuição da Direcção Geral da Educação Permanente (DGEP), que subsistiu até 1979. A actividade desta “bem como um certo frenesim de movimentos sociais de carácter associativo e popular davam passos concretos no sentido de transformar um sector a bem dizer inexistente em algo profundamente promissor do ponto de vista social.”³⁸.

Em 1979, a Lei n.º3/79, de 10 de Janeiro, aprovada por unanimidade, acomete ao governo português a responsabilidade de elaborar, no prazo de 6 meses, o chamado Plano Nacional de Alfabetização e Educação Básica de Adultos (PNAEBA), o qual visava

³⁴ Batista, J. (1999), ob. citada, pp. 52

³⁵ Santos Silva, A. (1990), ob. citada, pp. 18

³⁶ Barros, R., (2004), ob. citada, pp. 139

³⁷ Decreto-lei n.º384/76, de 20 de Maio

³⁸ Barros, R. (2004), ob. citada, pp. 139

a eliminação sistemática e gradual do analfabetismo e o progressivo acesso a todos os adultos que o desejem aos vários graus de escolaridade.

“No entanto, com o argumento da crise orçamental do Estado português, não se levou por diante o PNAEBA que, após algumas, poucas, experiências piloto, viu a sua execução paralisada, gorando-se assim mais uma possibilidade de construir para Portugal uma política de educação de adultos à medida das suas necessidades.”³⁹ Apesar dele se ter constituído como um instrumento de orientação de reconhecida qualidade e ter contribuído para a descentralização e para o aumento da participação em acções de educação de adultos, a sua implementação enfrentou constrangimentos de carácter político-administrativo e organizacional impeditivos da realização de muitas das metas traçadas, tendo sido abandonado no fim da primeira fase de implementação. Santos Silva recorda “que ele não chegou a ser objecto de diploma legal adequado de aprovação e que (...) concebido para uma década, em duas fases de duração igual, após o fim da primeira (...) foi o PNAEBA abandonado.”⁴⁰

A partir da década de 80, assistiu-se a um recuo no domínio da educação de adultos e, concomitantemente, a um aprofundamento da distinção operacional entre ensino recorrente e formação profissional. Nesta época, três entidades oficiais distintas foram responsáveis pelo sector da educação de adultos: a Direcção Geral da Educação de Adultos (DGEA – 1980/1987), que resulta de uma reorganização da Direcção Geral da Educação Permanente; a Direcção Geral de Apoio e Extensão Educativa (DGAEE); e a Direcção Geral de Extensão Educativa (DGEE – 1988/1993). Esta dispersão revelava, a nosso ver, a instabilidade que o sector da educação de adultos vivia.

Volvidos 10 anos sobre a publicação do Decreto-lei n.º384/76, constatou-se que o sector da educação de adultos em Portugal adquirira características cada vez mais escolarizantes e fragmentadas.

Neste contexto, a partir de 1986, inicia-se uma reestruturação do sistema educativo português, alicerçada, desde logo, na Lei de Bases do Sistema Educativo⁴¹, marcada por um carácter vocacionalista de inspiração neoliberal, claramente perceptível pelo tratamento político dado ao subsistema da educação de adultos, que passaria a ser

³⁹ Melo, Alberto, (2007), O Papel das organizações do 3º sector na aprendizagem ao longo da vida, pp. 21

⁴⁰ Santos Silva, (1990), ob. citada, pp. 28

⁴¹ Lei n.º46/86, de 14 de Outubro

entendido, tão só, como ensino de segunda oportunidade e como formação profissional (Barros, 2004).

Nesse mesmo ano Portugal passou a integrar o conjunto da Comunidade Económica Europeia (CEE), o que motivou uma forte aposta na formação profissional, o que só foi possível devido aos significativos apoios financeiros concedidos pela CEE, através do Fundo Social Europeu (FSE). A maior parte dessas verbas foi canalizada para uma oferta directa de acções formativas por parte do aparelho do Estado, nomeadamente através do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP). Pode, portanto, concluir-se que muitas das acções no âmbito da educação de adultos realizadas neste hiato temporal teve lugar ao abrigo de programas e medidas co-financiadas pelo FSE e, em geral, geridas pelo IEFP.

Se até meados dos anos 90, o domínio da educação e formação de adultos fora relativamente desvalorizado, dada a prioridade atribuída ao ensino recorrente, às teorias de produção de 'capital humano' e às estratégias de qualificação da mão-de-obra, consubstanciadas na criação de um importante sistema de formação profissional, a partir de então, assistiu-se ao renascimento da problemática da educação e formação de adultos. Pela primeira vez no seu historial, Portugal participa nas Conferências Internacionais do Instituto de Educação da UNESCO, nomeadamente na V CONFINTEA, realizada em Hamburgo em 1997, que altera a conceptualização da educação de adultos.

Neste âmbito, foi criada a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA)⁴², que era um Instituto Público com autonomia científica, técnica e administrativa, criado e tutelado conjuntamente pelos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e da Educação. A ANEFA aspirava a ser, basicamente, uma estrutura com competências no domínio da educação e formação de adultos, ao nível da concepção das metodologias, da promoção de programas e de projectos, e de apoio a iniciativas da sociedade civil, propondo-se alcançar os seguintes objectivos:

- a) A construção de um sistema de reconhecimento, validação e certificação escolar e profissional das competências e conhecimentos adquiridos em situações não formais de aprendizagem;
- b) O desenvolvimento e a divulgação de novos currículos, modelos, metodologias e materiais de intervenção para a educação e formação de adultos;
- c) O apoio de projectos e iniciativas de educação e formação de adultos;

⁴² Decreto-Lei nº 387/99, de 28 de Setembro

- d) A realização de estudos e de investigação no domínio da educação e formação de adultos e apoiar a formação especializada de formadores;
- e) A promoção da articulação entre entidades públicas e privadas, a nível central, regional e local no âmbito do desenvolvimento da política de educação e formação de adultos.

Com estes objectivos no horizonte a ANEFA viria a desenvolver um conjunto de importantes acções, merecendo destaque as seguintes:

- 1) Cursos de educação e formação de adultos
- 2) Iniciativas conducentes ao reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas fora do sistema de educação formal
- 3) As acções s@ber +

Em 2001, por intermédio da Portaria n.º 1082-A/2001, de 5 de Setembro, é criada uma rede nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), considerada uma rede complementar em relação aos sistemas de educação e formação de adultos já existentes. A partir desta rede promove-se o Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, que se estrutura a partir do Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos e do Regulamento do Processo de Acreditação das Entidades Promotoras dos Centros RVCC.

No entanto, a implementação de um novo ciclo político, aliado a uma crise orçamental nacional, que forçaram uma revisão do aparelho da Administração Pública, e a criação de um conjunto de novas orientações de desenvolvimento social e económico, pautadas pela liberalização e desregulamentação dos mercados, determinou que, em finais de 2002, fosse extinta a ANEFA, que deu lugar a uma Direcção-Geral de Formação Vocacional⁴³ do Ministério da Educação.

Entretanto só em 2006/2007, face à constatação de que a “fraca competitividade e a baixa produtividade estão na base do baixo crescimento da economia portuguesa”⁴⁴, acrescida da progressiva tomada de consciência de que na origem deste cenário está um défice de qualificações generalizado a todo o país, alarga-se o Referencial de Competências-Chave para a educação e formação de adultos ao nível secundário e lança-se a Iniciativa Novas Oportunidades⁴⁵. Esta é a oportunidade de retomar o impulso perdido desde a liquidação da ANEFA. Nas palavras do XVII Governo

⁴³ Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro

⁴⁴ Programa do XVII Governo Constitucional, 2005-2009

⁴⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º183/2005, de 28 de Novembro

Constitucional, “o lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades constitui um marco fundamental para a expansão e consolidação desta oferta, quer aumentando ainda mais o número de cursos de nível básico e de abrangidos pelos mesmos, quer criando uma nova oferta para o nível secundário, e permitindo integrar nessa oferta cursos de habilitação escolar”⁴⁶

No contexto das orientações políticas e dos objectivos definidos foi criada a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ). Também esta agência assume a natureza de instituto público integrado na administração indirecta do Estado, sob a tutela dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social e da Educação, com autonomia administrativa, financeira e pedagógica no prosseguimento das suas atribuições.

A Agência Nacional para a Qualificação (ANQ) tem por missão coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e assegurar o desenvolvimento e a gestão do Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, assumindo um papel dinamizador do cumprimento das metas traçadas pela Iniciativa Novas Oportunidades, tais como a generalização do nível secundário como patamar mínimo de qualificação, e a promoção da relevância e qualidade da educação e da formação profissional. Para tanto a ANQ possui como instrumentos centrais a Rede de Centros Novas Oportunidades e o Catálogo Nacional de Qualificações.

“As principais atribuições da ANQ são as seguintes:

- Coordenar e dinamizar a oferta de educação e formação profissional de dupla certificação, destinada a jovens e a adultos, participando na definição de orientações para os modelos de financiamento e para a afectação de recursos relativamente às ofertas de qualificação para jovens e adultos;
- Consolidar, no quadro do combate à exclusão, ao abandono escolar e à inserção precoce na vida activa, a diversificação das ofertas de educação e formação de jovens e adultos;
- Participar na definição de mecanismos de avaliação integrada e de incentivo à qualidade, no âmbito das ofertas de educação e formação de jovens e adultos;
- Participar na definição da orientação estratégica, das opções políticas e do regime legal das ofertas de educação e formação de jovens e adultos e do Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências;

⁴⁶ Portaria n.º 230/2008, de 7 de Março

- Desenvolver e gerir o Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, escolares e profissionais, assegurando a coordenação da Rede de Centros Novas Oportunidades;
- Conceber e manter actualizado o Catálogo Nacional de Qualificações com o apoio dos Conselhos Sectoriais para a Qualificação, assegurando a concepção de percursos de educação e formação de jovens e adultos, de carácter flexível, modular e capitalizável;
- Mobilizar, em cooperação com outros actores, a procura de novas oportunidades de aprendizagem ao longo da vida;
- Dinamizar a inovação no domínio do currículo, das metodologias e dos recursos pedagógicos;
- Estabelecer, no quadro da sua missão, relações de cooperação ou associação com outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras.”⁴⁷

2.2.1 – RECONHECIMENTO, VALIDAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) tem subjacente a ideia de que a par do reforço da oferta de educação e de formação de adultos e, consequentemente, das oportunidades de obtenção de certificações escolares e de qualificações profissionais por via formal, deve ser também dada a oportunidade a todos os cidadãos e, em particular, aos adultos menos escolarizados e aos activos empregados e desempregados, de verem reconhecidas e certificadas as suas competências e conhecimentos que, nos mais variados contextos, foram adquirindo ao longo do seu percurso de vida⁴⁸.

A criação dos centros RVCC justifica-se, em larga medida, pela constatação de que a sociedade funciona, apesar dos baixos índices de literacia. E se isso acontece é porque ela dispõe de mais competências do que aquelas que estão certificadas. “Afirma-se que a população activa portuguesa apresenta graves défices de qualificação, mas é importante questionar se não será esta população bastante mais qualificada daquilo que se pensa. Não se tratará, em alguns casos de uma impossibilidade formal de demonstrar essa qualificação pelo facto dos profissionais não possuírem os títulos correspondentes aos saberes efectivamente detidos.”⁴⁹ Consequentemente, e tendo

⁴⁷ <http://www.anq.gov.pt/default.aspx>, acedido em 30 de Setembro de 2009

⁴⁸ Despacho Conjunto n.º 262/2001, de 22 de Março

⁴⁹ Serapicos, M., (2008), ob. citada, pp.107

em conta que uma parte significativa da população activa portuguesa adquiriu, efectivamente, saberes através da prática de trabalho, o reconhecimento, validação e certificação de competências desenvolvidas fora dos sistemas formais de educação e formação assume particular relevância no contexto português. "O Processo RVC está pensado para permitir evidenciar as competências que o adulto já adquiriu na sua trajectória de vida, as suas 'aprendizagens experienciais', mas que nem sempre consegue reconhecer e valorizar de forma consciente, pois na maior parte das vezes trata-se de competências mobilizadas em acto na sua própria prática social, sendo que a intervenção das equipas de trabalho dos Centros é feita precisamente aqui no sentido de conduzir o próprio adulto a ganhar consciência das suas próprias competências, percebendo que já existe um processo prévio de 'aprendizagem ao longo da vida e em todos os domínios da vida' de que resultaram 'Adquiridos' ou 'Competências' e que esse processo pode ser estimulado e enriquecido permanentemente"⁵⁰.

As missões principais dos centros de RVCC estão organizadas em torno de 3 eixos fundamentais (ANEFA, 2001):

- 1) Eixo de Reconhecimento de competências – processo de reconhecimento pessoal das competências no qual se procura proporcionar ao adulto ocasiões de reflexão e avaliação da sua experiência de vida, levando-o à identificação das suas competências e promovendo a construção de projectos pessoais e profissionais significativos;
- 2) Eixo de Validação de competências – acto oficial realizado por uma instância acreditada que visa a atribuição de uma certificação com equivalência escolar e/ou profissional. Pode ser precedido por uma fase de reconhecimento de competências, acompanhado por um levantamento de necessidades formativas;
- 3) Eixo de Certificação de competências – confirmação oficial e formal das competências e das qualificações adquiridas através da formação e/ou da experiência, em princípio, identificadas no processo de reconhecimento, avaliação e validação. A oficialização da validação das competências poderá proceder-se através do registo na Carteira Pessoal de Competências-Chave e da emissão de um Certificado.

⁵⁰ Barros, R. (2007b), As Novas lógicas de educação e formação de adultos: o processo de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas ao longo da vida

Trindade, Saleiro e Pegado (2007:181), aludindo Perrenoud, afirmam que “as competências não são directamente observáveis, pelo que os mediadores pessoais e sociais recorrem a um conjunto de instrumentos de mediação e processos que permitem pôr em evidência as competências que os adultos possuem”. Um dos instrumentos mais utilizados é o Balanço de competências adquiridas ao longo da vida, que se realiza com recurso à metodologia de histórias de vida e da colocação de situações-problemas aos adultos.

O processo de avaliação de competências tem, assim, duas dimensões: a pessoal, uma vez que o próprio adulto reflecte sobre a sua experiência de vida, descobrindo os seus saberes, capacidades e competências; e a dimensão social, pois o mediador acompanha, reconhece e valida este processo, comparando as competências evidenciadas pelos adultos com o Referencial de Competências-Chave.

O acto formal de validação de competências realizado por entidades devidamente acreditadas, concretiza-se na avaliação, por parte de um Júri de Validação, de todas as evidências apresentadas pelo adulto, quer através do seu ‘Dossier Pessoal’ ou ‘Portfólio’, entendido como um “arquivo dinâmico de testemunhos pessoais onde são registados e organizados todos os documentos que comprovam os saberes e competências adquiridos ao longo da vida, de forma a facilitar a reflexão sobre o percurso de vida e a (re)definição de um projecto pessoal”⁵¹, quer através de demonstração, sempre que o júri o considerar por necessário.

Para Serapicos (2008), o sistema RVCC português tem tido uma avaliação positiva em estudos conduzidos por peritos nacionais e europeus. “Nesta matéria Portugal desempenha papel pioneiro, mesmo que ainda não disponha da distanciação suficiente para apreciar o impacte deste dispositivo.”⁵²

⁵¹ Barros, R., (2007b), ob. citada

⁵² ANEFA, (2002), A Aprendizagem dos Adultos em Portugal – Exame Temático no âmbito da OCDE, pp. 81

2.2.2 – REFERENCIAL DE COMPETÊNCIAS-CHAVE

Numa sociedade caracterizada pela inevitabilidade da educação ao longo da vida e pela problemática da validação de competências adquiridas em situações não-formais, torna-se imprescindível encontrar formas de valorizar as invisíveis aprendizagens feitas ao longo da vida, “utilizando metodologias e dispositivos inovadores em busca de uma resposta às exigências de flexibilidade, transferibilidade e transparência de competências.”⁵³ O Referencial de Competências-Chave é, portanto, um instrumento essencial no processo de reconhecimento, validação e certificação de competências.

Em 2000/2001 iniciou-se a operacionalização do Referencial de Competências-Chave do nível básico que, articulando a cultura escolar com as experiências e as competências adquiridas ao longo da vida, define quatro áreas de competências-chave: Linguagem e Comunicação, Tecnologias da Informação e Comunicação, Matemática para a Vida e Cidadania e Empregabilidade. Nos anos seguintes o Referencial sofreu necessários ajustamentos.

Em 2003, a Direcção-Geral de Formação Vocacional (DGFV) iniciou um processo de reflexão alargada para a construção de um novo Referencial de Competências-Chave que tornasse possível expandir, ao nível secundário, o processo RVCC. O Referencial de Competências-Chave tornou-se, assim, no instrumento fundamental na concretização de actuais compromissos nacionais de alargar o processo de RVCC ao nível do ensino secundário.

O referido referencial constitui-se como matriz integradora entre o reconhecimento e a validação de competências de que os adultos são portadores e o desenvolvimento de projectos educativos e formativos mais adequados a cada adulto, e desempenha a tripla função de:

- a) Operar como quadro orientador, facilitando o reconhecimento e a validação das competências-chave ou de vida;
- b) Estruturar o ‘desenho curricular’ da formação;
- c) Guiar a formação dos próprios agentes formadores (Gomes, 2003; Alonso, 2000; Castro, 2001).

⁵³ Castro, J., (2001), *Reconhecimento e Validação de Competências*, pp. 47

Autores como Alonso (2000) consideram que possuir este quadro geral não implica uniformizar as práticas de validação e de formação, mas antes incentivar a autonomia, a participação comunitária, o diálogo e entendimento entre todos os actores usando uma linguagem e um substrato teórico explícito que sirva para fundamentar, questionar, desenhar e avaliar projectos de educação assentes na filosofia das competências-chave, transversais e transferíveis a diferentes contextos da vida, entre os quais se inclui o trabalho. Esta visão integradora do Referencial de Competências-Chave sustenta inequivocamente a necessidade de ultrapassar o tão enraizado 'modelo escolar', na procura de metodologias e processos que coloquem os adultos perante a realização de actividades/projectos que permitam estimular, adquirir e mobilizar diferentes competências. "A perspectiva integradora subjacente ao Referencial supõe a existência de uma forte interacção das diferentes áreas, já que o domínio de competências específicas de cada uma delas enriquece e facilita a aquisição de outras, reconhecendo-se que algumas competências são comuns nas diferentes áreas. Ler, analisar, e interpretar informação oral, escrita, numérica, visual, cultural, científica ou tecnológica é uma competência transversal indissociável do exercício da cidadania e da profissionalidade"⁵⁴.

O Referencial de Competências-Chave de nível secundário assenta na articulação de 3 áreas de competências-chave, todas consideradas necessárias à formação do adulto:

1. Cidadania e Profissionalidade
2. Sociedade, Tecnologia e Ciência
3. Cultura, Língua, Comunicação

A área da Cidadania e profissionalidade "assume um carácter explicitamente transversal, ao reflectir conhecimentos, comportamentos e atitudes articulados e integradores das outras áreas"⁵⁵. As restantes duas são "consideradas de natureza instrumental e operatória, (...), envolvendo domínios de competências específicas e cobrindo campos científicos e técnicos muito diversos, mas utilizando estruturas iguais e os mesmos elementos de referência conceptual."⁵⁶

⁵⁴ Gomes, M. Carmo, (2006a) Referencial de competências chave para a educação de formação de adultos – nível secundário, pp.23

⁵⁵ Gomes, M. Carmo, (2006b) Referencial de competências chave para a educação de formação de adultos – nível secundário - guia de operacionalização, pp.16

⁵⁶ Ibidem, pp.16

A área de Cidadania e Profissionalidade é, assim, um campo transversal, que 'fala', 'comunica' e 'suporta' cada uma das outras áreas de competências-chave incluídas no Referencial. A representação gráfica do modelo de articulação das áreas de competências-chave (Figura n.º2) demonstra isso mesmo, e sublinha ainda a centralidade do adulto com as suas práticas e experiências ao longo da vida.

Figura n.º2
Desenho do Referencial de competências-chave



Fonte: Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário, 2006

O processo de identificar, reconhecer e atribuir valor às competências do adulto não é um processo objectivo e neutro, porquanto a competência mais não é do que uma construção social, um processo e não um estado, o que torna difícil que ela seja formalizada e avaliada (Gomes, 2006a). A tabela seguinte elenca as competências que se espera que os adultos detenham no final do processo RVCC. A sua leitura evidencia a diversidade e complexidade de competências a desenvolver a partir do Referencial de Nível Secundário.

Tabela n.º 5
Perfil de Competências do Adulto com a certificação de nível Secundário

CP	STC	CLC
Reconhecer os direitos e deveres fundamentais exigíveis em diferentes contextos: pessoal, laboral, nacional e global	Reconhecer, na sua vida corrente, a multiplicidade e interligação de elementos sociais, tecnológicos e científicos	Interagir em língua portuguesa, com clareza e correcção, evidenciando espírito crítico, responsabilidade e autonomia
Compreender-se num quadro de formação/aprendizagem permanente e de contínua superação das competências pessoais e profissionais adquiridas, reconhecendo a complexidade e a mudança como característica de vida	Agir de forma sistemática, com base em raciocínios que incluam conhecimentos científicos e tecnológicos validados	Compreender textos longos em língua portuguesa e/ou língua estrangeira
Ter consciência de si e do mundo, assumindo distanciamento e capacidade de questionar preconceitos e estereótipos sociais em diferentes escalas	Operar na vida quotidiana com tecnologias correntes, dominando os seus princípios técnicos, bem como os impactos (positivos ou negativos) nas configurações sociais e ambientais	Evidenciar reflexão sobre o funcionamento da língua portuguesa, apreciando-a enquanto objecto estético e meio privilegiado de expressão de outras culturas
Adoptar princípios de lealdade e de pertença, em diálogo aberto com a diferença	Procurar informação técnico-científica, interpretando-a e aplicando-a na resolução de problemas ou na optimização de soluções	Compreender as ideias principais de textos de língua portuguesa e expressar-se oralmente e por escrito com à-vontade sobre diferentes temáticas
Identificar dilemas morais complexos nos diferentes contextos de experiência, e ser capaz de efectuar escolhas com discernimento e coragem, pautadas pelo primado do património comum	Planificar as suas próprias acções, no tempo e no espaço, prevendo e analisando nexos causais entre processos e/ou fenómenos, bem como recorrendo a métodos experimentais logicamente orientados	Evidenciar conhecimento sobre várias linguagens, em difrentes suportes, que lhe permitam perceber as diferenças socioculturais, sociolinguísticas e técnico-científicas, visando a tomada de consciência da sua própria identidade e da do outro
Entender o pluralismo e a tolerância como desafios cruciais a uma inserção comunitária saudável	Conceber as próprias práticas como, simultaneamente, produto e produtor de fenómenos sociais específicos, passíveis de uma abordagem científica	Compreender os mecanismos de funcionamento e produção dos conteúdos dos mass media, posicionando-se criticamente sobre os mesmos
Intervir activamente em instituições e mecanismos deliberativos, calibrando argumentação própria com o acolhimento de pontos de vista divergentes	Saber explicitar e comunicar alguns dos conhecimentos científicos e tecnológicos que utiliza na sua vida corrente, através de linguagens abstractas de nível básico	Evidenciar competências interculturais que lhe proporcionem uma maior abertura e aceitação de novas experiências linguísticas e culturais
Ter capacidade de programação de objectivos pessoais e profissionais, mobilizando recursos e saberes, em contextos de incerteza	Entender a ciência como processo singular de produção e validação de conhecimentos mais adequados ao mundo real, mas também como prática social em constante transformação, incluindo amplas áreas de incerteza	Ter um entendimento amplo de Cultura, reconhecendo neste conceito, desde áreas designadas clássicas e eruditas até novas linguagens e expressões integradoras de formas de cultura popular
		Prespectivar a área da Cultura enquanto sector articulável com outras esferas de intervenção
		Reconhecer que o acesso dos indivíduos a
		Reconhecer o impacto das novas tecnologias de comunicação no acentuar de alguns traços característicos da organização do trabalho cultural
		Compreender o aparecimento de novas ocupações e profissões no sector cultural como resultante do crescente relevo do processo de difusão na existência dos bens culturais e artísticos

Fonte: Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário, 2006

SÍNTESE REFLEXIVA

A educação de adultos sempre existiu, embora ao longo dos tempos tenha assumido maior ou menor importância nas sociedades, consoante a época a que nos reportemos.

Nas sociedades modernas a educação de adultos vem sendo, de múltiplas formas, associada à modernização dos países e ao crescimento económico e, portanto, está hoje em voga. Ela é vista como uma estratégia que aposta na mudança e reformulação da educação, e como a resposta adequada aos três choques motores das mudanças na sociedade: mundialização das trocas; advento da sociedade de informação e aceleração da revolução científica e técnica.

Em Portugal, registaram-se as primeiras iniciativas de educação de adultos em meados do século XIX. Os ideais mais modernos ainda surtiram efeito durante a Primeira República Portuguesa, que investiu de certo modo neste tipo de educação. Porém, a instauração de uma ditadura militar, deitou por terra todos os esforços feitos até então, porquanto esta nunca conseguiu vislumbrar o valor e a importância da educação de adultos. Por conseguinte, e à excepção de uma ou outra iniciativas, tal como a Campanha Nacional de Educação de Adultos, que visava essencialmente a erradicação do analfabetismo, o Estado Novo não trouxe nada de inovador no que tange à educação de adultos.

Com o advento da revolução dos cravos e da democracia, antevia-se uma alteração radical no campo da educação de adultos. Contudo, do nosso ponto de vista, as iniciativas estatais pecaram por tardias, e consequentemente durante um determinado período de tempo este tipo de educação esteve nas mãos de iniciativas populares.

No que concerne à produção de diplomas normativos referentes a esta matéria, o pós 25 de Abril não foi parco; todavia, a realidade demonstrou que, na prática, não se alcançavam os avanços esperados.

Só posteriormente à adesão à CEE, em 1986 (que disponibilizou as necessárias verbas para investir na formação) é que se notou que a educação de adultos começou a sofrer algum impulso. Ou seja, Portugal, aos nossos olhos, parecia estar à espera de um empurrão externo. Ainda assim, os reais efeitos da adesão à CEE só se fizeram sentir no decorrer da década de 90.

Quer-nos parecer que apenas na viragem do século é que se dá a verdadeira expansão da educação de adultos, aquando do reconhecimento inequívoco dos “custos insuportáveis da ignorância para a economia do país, sobretudo numa altura de crise ao nível do emprego, da competitividade, da coesão socioeconómica interna e da cidadania activa.”⁵⁷ A nossa visão é de que, até então, se estaria a preparar terreno para o que haveria de vir a acontecer. Essa expansão muito se ficou a dever à criação da ANEFA que mais tarde se converteria em ANQ. Foram estas agências que arrancaram e desenvolveram uma rede nacional de centros de reconhecimento, validação e certificação de competências, instrumento considerado por nós como um marco fundamental para a consolidação da oferta de educação de adultos.

A criação desta rede é, em nossa perspectiva, uma das mais inovadoras políticas de desenvolvimento a ter lugar no nosso país ao nível da educação, sendo, pois, a mais adequada a dar resposta ao défice de qualificações generalizado a todo o território nacional, que é apontada como a causa principal para a fraca competitividade e para o baixo crescimento da economia portuguesa.

⁵⁷ Valente, C. (2004), *Mudança, desenvolvimento e educação de adultos*, pp. 239

CAPÍTULO 3

EDUCAÇÃO DE ADULTOS, INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE

3.1 - EDUCAÇÃO, POLÍTICA DE EMPREGO E COMPETITIVIDADE

A competitividade está hoje correlacionada com múltiplos factores, os quais são periodicamente analisados por diferentes instituições internacionais, donde resulta o Índice de Competitividade, que integra 259 critérios, dos quais se destacam:

- 1) A qualidade das infra-estruturas
- 2) O desempenho dos governos
- 3) O desempenho da economia interna
- 4) O estado das finanças nacionais
- 5) Os níveis de desenvolvimento da ciência e tecnologia
- 6) A gestão das organizações, das empresas, das pessoas, do país
- 7) A qualidade e qualificação dos recursos humanos, isto é, das pessoas.

Em 1999, segundo Trigo (2002b), Portugal ocupou na classificação geral da competitividade e num ranking de 46 países, o 29.º lugar. Em 2001, desceu 5 lugares, num grupo de 49 países, e em 2002 ocupava o 33.º lugar, isto é, a última posição no grupo de economias integradas na OCDE. Dados relativos a 2009/2010, do World Economic Forum⁵⁸, classificam Portugal na 43.ª posição, no seio de 137 países de todo o mundo, colocando-se à frente de países como Polónia, Itália, Hungria, entre outros europeus.

Um dos principais problemas apontados a Portugal, e no que concerne o âmbito desta dissertação, diz respeito ao deficiente desempenho dos sistemas de educação e de formação profissional: "muito centrados em si próprios; sem ligação à realidade actual e futura; corporativos; com currículos extensos e onde o saber fazer e o aprender fazendo não têm praticamente espaço ... "⁵⁹ – é um país mais voltado para a aprendizagem adaptativa do que para a aprendizagem generativa ou criadora.

Desde os anos 60, a "Teoria do Capital Humano veio demonstrar que a riqueza das nações depende fundamentalmente da educação e formação das pessoas, a níveis e em número cada vez mais elevados e exigentes e, por isso, contrariamente ao até aí considerado verdade irrefutável, que o potencial económico e de desenvolvimento de uma economia já não se encontra predeterminado pela

⁵⁸ <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>

⁵⁹ Trigo, M. (2002b), Educação & Formação – factor de desenvolvimento e competitividade, pp. 186

dimensão ou pela geografia de um país, pela existência ou não de matérias primas, de energia, de capital financeiro e/ou, mesmo, do número de empresas existentes, mas sim que o factor distintivo e determinante, isto é, competitivo e estratégico, reside na qualidade e qualificação das pessoas, sendo o Capital Humano (isto é, as pessoas) formado e actualizado através do sistema educativo e formativos iniciais e pela acumulação da experiência, saber e aquisição de competências, adquiridas ao longo da vida activa, na qual se inclui a formação contínua, também ao longo de toda a vida, no quadro de contextos, culturas e ambientes aprendentes⁶⁰.

Supunha-se, portanto, que a educação, contribuindo para o progresso tecnológico e reforçando a qualidade do trabalho, produziria crescimento económico. Esta teoria, consolidada desde os anos 60, foi contestada na década de 70, aquando da crise económica que afectou os países industrializados e se manifestou em elevadas taxas de desemprego que as habilitações dos trabalhadores não conseguiam contrariar. Esta contestação foi levada a cabo por duas correntes⁶¹, que revelaram que muitos países deveriam priorizar mais a educação básica e generalista do que a 'educação de especialistas' (Valente, 2007).

Somente a partir da década de 90 se estabeleceu um consenso geral sobre o facto de a educação contribuir para manter a competitividade económica. O conhecimento é o novo motor do crescimento económico. Os níveis de formação são uma chave determinante da produtividade. Na nova sociedade do conhecimento, a aprendizagem está a converter-se num dos investimentos mais atractivos. A aprendizagem e o conhecimento são, no entendimento de Trigo (2002b:205), não apenas uma muralha contra a exclusão e a marginalização, mas sobretudo o maior e mais determinante factor de competitividade das organizações, empresas, economias e sociedades e, ainda, da inovação.

"A Educação emerge como o poder por excelência para cumprir os propósitos visados pela política de emprego"⁶². Este tem sido assumido, nas últimas décadas, como um problema social e económico partilhado em graus variáveis por todos os Estados-membros da União Europeia. A tentativa de construir uma resposta comum a este fenómeno reflecte a necessidade de proteger e salvaguardar o desenvolvimento económico da mesma. A este objectivo de competitividade

⁶⁰ Ibidem, pp. 188

⁶¹ Uma resultou de um projecto liderado por Blaug da London School of Economics, e outra que resultou dos trabalhos de Becker e Schultz, derivava da teoria do capital humano e da economia da educação. (Valente, 2007)

⁶² Gomes, C., (2003), ob. citada

comunitária alia-se então o propósito de desenvolvimento social. "Neste contexto, os recursos humanos assumem uma centralidade progressiva no processo de integração europeia, dado o papel que lhes é atribuído na competitividade da economia da União Europeia, preocupação crescentemente obsessiva; neste sentido a política delineada pelas instâncias comunitárias nos domínios da educação e formação é predominantemente inspirada, e mesmo colonizadas por orientações vistas como imperativas, que decorrem das prioridades ou necessidades percebidas com origem na economia. A promoção e adopção de noções de sociedade de aprendizagem /do conhecimento/ da informação ou de aprendizagem ao longo da vida, como guião para a interpretação da realidade e para a orientação das políticas, ganha no decurso destes anos um impulso decisivo."⁶³ Justifica-se assim, em nosso entender, a gradual importância que os investimentos em capital humano e na aprendizagem ao longo da vida assumiram na que viria a ser chamada de 'Estratégia Europeia para o Emprego'.

Para Valente (2007), a ideia de uma Europa competitiva e com capacidade para criar emprego surge, pela primeira vez, associada à importância da aprendizagem ao longo da vida no Livro Branco da Comissão 'Crescimento, Competitividade e Emprego', cujo objectivo primordial consistia em sensibilizar e lançar o debate público sobre o modo como os sistemas de educação e formação na Europa se adaptariam para responder aos desafios do século XXI. Neste documento reconhece-se, segundo Gomes (2003), a necessidade de desenvolver respostas comuns aos Estados-membros, propondo-se várias medidas, das quais se destaca, o reforço dos sistemas de ensino e formação, a intensificação de uma actuação descentralizada e a promoção da participação de parceiros sociais.

A aprendizagem ao longo da vida foi abraçada pela União Europeia como a 'solução' para a competitividade das economias europeias no contexto global, esquecendo, ou querendo esquecer, as dinâmicas inerentes aos 'riscos' típicos das sociedades contemporâneas (Beck, U., 2000)., uma vez que, de acordo com Hake, citado por Melo, A., Lima, L. e Almeida, M. (2002), a sociedade da aprendizagem é uma sociedade de riscos.

No fim da década de 90 verifica-se o aumento da centralidade das políticas e dos sistemas de educação e formação na estratégia. Em 1997, no Tratado de Amesterdão, que tem o duplo objectivo de elevar os níveis de emprego e a

⁶³ Antunes, F., (2005), "Globalização e Europeização das Políticas Educativas", pp. 127

competitividade da Comunidade Europeia, o emprego passa a beneficiar de um estatuto-chave no domínio das políticas económicas comunitárias, que confirma a preocupação dos Estados Membros em definir políticas concertadas, o que viria a concretizar-se na formulação de directrizes comunitárias para o emprego e na tradução destas para os denominados Planos de Acção Nacional. No caso português, o Plano Nacional de Emprego⁶⁴ materializou o compromisso de dar sequência às directrizes europeias sobre o emprego, apesar do “caminho da consolidação da política de emprego e do modelo social europeu não [ter sido], nem tem sido, no entanto, linear, pois o impacto dos ciclos políticos e económicos ressoam fortemente nas modalidades adoptadas em termos de política social”⁶⁵.

Os objectivos delineados na Estratégia Europeia do Emprego encontram no domínio da educação, formação e aprendizagem ao longo da vida, um instrumento insubstituível. A notoriedade das questões educativas e formativas tem decorrido, em larga medida, do facto de aquelas serem a resposta por excelência às preocupações existentes ao nível da reformulação das políticas de emprego, no contexto da emergência de uma sociedade e de uma economia do conhecimento.

“A educação e formação de adultos vêm assumindo uma crescente centralidade nos debates técnicos e políticos sobre a educação. A consciência do papel do conhecimento como factor de desenvolvimento económico e da necessidade de valorizar a relação entre educação e cidadania tem contribuído para afirmar o carácter indissociável dos processos de educação de adultos e dos de desenvolvimento e democratização”⁶⁶.

Nas sociedades de conhecimento, os perfis profissionais e as formas de trabalhar mudam com muita rapidez e obrigam a população activa a reciclar-se constantemente, o que gera, inevitavelmente, constantes novos perfis profissionais. Mas é preciso não esquecer o chamado ‘efeito Mateus’ (Sanz Fernández, 2006; Trigo, 2002a): o que mais sabe quanto mais sabe, mais deseja saber, mais procura saber e mais se lhe concede saber; e o que menos sabe, quanto menos sabe, menos consciente é a sua necessidade de aprender, menos manifesta querer saber e menos ofertas tem para aprender. Porque “continua a ser mais fácil envolver [em

⁶⁴ Resolução de Conselho de Ministros n.º59/98, de 6 de Maio

⁶⁵ Gomes, C., (2003), ob. citada

⁶⁶ Rothes, L., (2002), Uma reflexão sobre o campo de educação e formação de adultos – tendências, desafios e preocupações curriculares, pp. 13

processos de formação] quem dispõe de mais capitais económicos, sociais e culturais.”⁶⁷

Mas, voltando à Estratégia Europeia de Emprego, logo no primeiro ano de execução, registou-se a multiplicação de iniciativas neste domínio. Face à célere obsolescência de competências, de mutação das organizações do trabalho, foi a aprendizagem ao longo da vida que emergiu como o novo paradigma das políticas de emprego.

Foi, no entanto, o Conselho Europeu de Lisboa, realizado em Março de 2000, que, em consonância com a Estratégia Europeia de Emprego, marcou uma nova centralidade da dimensão educativa e formativa para os novos modelos de desenvolvimento. O Conselho defendeu que os modelos de aprendizagem, vida e trabalho deveriam ser alterados, por forma a que a transição para uma economia e para uma sociedade baseadas no conhecimento fosse inclusiva. Para Gomes (2003), é precisamente neste contexto que as políticas sociais destinadas a fomentar a educação e a aprendizagem e a formação ao longo da vida ganham contornos de prioridade política.

Em termos de objectivos estratégicos, foram reconhecidas:

- 1) A necessidade de aumentar a qualidade e eficácia dos sistemas de educação e formação;
- 2) A necessidade de facilitar o acesso de todos a estes sistemas, adaptando-os a uma filosofia de aprendizagem ao longo da vida; e
- 3) A necessidade de abrir estes sistemas à sociedade, promovendo quer a mobilidade educacional quer a certificação comunitária de competências.

O PNE para o ano 2000 apresenta, como principais linhas de força, para o que importa para a presente reflexão, a promoção da articulação entre os domínios da educação, formação e emprego, através do reconhecimento dos processos de aprendizagem não formais (I Pilar: Melhorar a empregabilidade). Na revisão do PNE para 2001 deu-se continuidade a estas orientações. Contudo, introduziram-se algumas inovações, resultantes das conclusões da Estratégia de Lisboa. Neste âmbito, foram vários os eixos de intervenção definidos. Particular destaque foi dado às questões sobre qualificação (formação contínua e educação e formação de adultos). Assim, a nível nacional definiram-se as seguintes metas:

⁶⁷ Ibidem, pp. 15

- 1) Assegurar que até 2006 todos os jovens até aos 18 anos de idade, quer se encontrem ou não em situação de trabalho, possam frequentar percursos de educação ou de formação que permitam a obtenção de níveis crescentes de escolaridade ou de qualificação profissional devidamente certificados
- 2) Aumentar a formação da população empregada por forma a atingir em 5 anos, 10% de formandos no total de activos empregados, com equilíbrio entre sexos.
- 3) (...)
- 4) Criar 84 Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências básicas até 2006.

Mais recentemente, em 2005, a Estratégia de Lisboa renovada reforça a necessidade de “alargar e reforçar o investimento em capital humano”⁶⁸ e a “adaptar os sistemas de educação e formação às novas exigências em matéria de competências.”⁶⁹ Neste seguimento, e segundo Valente (2007), reconhece-se que a educação ao nível do secundário se tornou o mínimo necessário para uma transição mais facilitada e em melhores condições para o mundo do trabalho, à qual acresce a importância das competências pessoais e sociais para lidar com as actuais características do trabalho e da vida.

Por seu turno, para Petrella (1994), o imperativo da competitividade entre empresas e nações penetrou e orienta já o pensamento, as estratégias e o comportamento dos ministros da educação, dos dirigentes das universidades, dos líderes dos sindicatos de trabalhadores, dos parlamentares, dos autarcas das cidades, dos produtores de programas de TV, dos jornalistas. Em suma, a competitividade tornou-se um credo, o evangelho deste final de século. O Evangelho da Competitividade reduz-se a algumas ideias simples: “Estamos envolvidos numa impiedosa guerra tecnológica, industrial e económica à escala mundial. O objectivo é sobreviver (...); a sobrevivência passa pela competitividade; fora dela não há salvação a curto e a longo prazo, não há crescimento, bem-estar económico e social, autonomia, independência política; o papel principal do Estado, da escola, dos sindicatos, das cidades, etc., é criar o ambiente mais propício para as empresas, a fim de que elas sejam (ou se tornem, ou se mantenham) competitivas nesta guerra planetária”⁷⁰.

⁶⁸ Presidência do Conselho de Ministros, Linha Directiva Integrada nº 23 in Orientações Integradas para o Crescimento e Emprego (2005-2008)

⁶⁹ Presidência do Conselho de Ministros, Linha Directiva Integrada nº 24 in Orientações Integradas para o Crescimento e Emprego (2005-2008)

⁷⁰ Petrella, R. (1994), “Reflexões sobre a competitividade”, pp. 79

Perante este cenário e porque, para Trigo (2002c), “estamos crescentemente numa Knowledge-based economy em que os bens materiais – o hard – perdem importância face aos aspectos inatingíveis – o soft – (...) as organizações da sociedade com as mais diversas estruturas não podem jamais descansar no já feito e conseguido, (...). Temos todos de fazer mais, melhor e mais depressa que os outros. (...) Para além disso não basta gerir, ainda que bem, o capital humano. É preciso gerar esse capital, ou seja, é preciso investir na produção e manutenção das qualificações, a todos os níveis, isto é, na educação e na formação das pessoas, de todas as pessoas.”⁷¹

O planeamento da educação e da formação encara hoje constrangimentos inéditos, porquanto não existiam ou estavam minorizadas em décadas precedentes à actualidade. “Num contexto de novas e mais competências que são necessárias à generalidade dos indivíduos e ao longo de toda a sua vida activa, a resposta educativa e formativa tem que ser completamente reequacionada.”⁷²

A estratégia de Aprendizagem ao longo da vida parece ser uma das respostas adequadas a este desafio, e as iniciativas desenvolvidas à luz da Estratégia de Lisboa em muito têm contribuído para o seu desenvolvimento, porque “na sociedade do conhecimento todas as competências são sempre insuficientes e podem, por isso, ser melhoradas.”

Para melhor se entender a filosofia inerente à Estratégia de Lisboa, elaborou-se um breve esboço da mesma, especificando os seus objectivos, no que concerne o objecto de estudo desta dissertação.

⁷¹ Trigo, M., (2002c), ob. citada, pp. 178,179

⁷² Valente, A. (2007), Planeamento da Educação e Formação Profissional: novas abordagens e metodologias de ‘antecipação’, pp. 216

3.2- EDUCAÇÃO DE ADULTOS COMO PRIORIDADE DA ESTRATÉGIA DE LISBOA

A Estratégia de Lisboa assenta num conjunto de linhas de acção política interdependentes dirigidas à modernização e crescimento sustentável da economia europeia, através do incremento da produtividade, com base na valorização dos recursos humanos e no modelo europeu de protecção social, tendo sido delineada em Março de 2000, no âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia (Conselho Económico e Social, 2005).

A Estratégia de Lisboa “representa uma visão para o futuro da Europa, aprovada pelos 27 Estados-membros no Conselho da Primavera de 2000, sob Presidência Portuguesa, que começou por ser definida em 2000, afirmando-se, então, querer fazer da Europa o espaço mais competitivo do mundo no contexto da sociedade do conhecimento, com salvaguarda da coesão social e da sustentabilidade ambiental. Esta visão sofreu uma focalização em 2005, centrando-se no crescimento e no emprego, estando actualmente em fase de reactualização para o período pós 2010. Constitui uma resposta aos desafios da globalização e do desenvolvimento da sociedade do conhecimento, preconizando a transição da sociedade industrial, baseada na produção em massa, para a sociedade onde a informação e o conhecimento se transformaram no recurso estratégico. Daí a aposta principal na inovação e no capital humano ...”⁷³

Para atingir este objectivo é necessária uma estratégia global que vise permitir à U.E. reconquistar as condições de pleno emprego e reforçar a coesão regional no seu espaço. A estrutura das políticas da Estratégia de Lisboa alicerça-se, de forma organizada, em 4 grandes conjuntos de acções (Conselho Económico e Social, 2005):

- 1) Tornar-se a economia mais competitiva e dinâmica baseada no conhecimento;
- 2) Modernizar o modelo social europeu através do investimento nas pessoas e da construção de um Estado-Providência activo e dinâmico;
- 3) Assegurar o equilíbrio ambiental através de uma eficiente gestão dos recursos que melhorem a qualidade de vida actual e futura das populações e que permita a sustentabilidade do modelo europeu de desenvolvimento;
- 4) Promover um novo método de coordenação.

⁷³ <http://www.planotecnologico.pt/pt/estrategiadelisboa/perguntas-frequentes/lista.aspx#7>

A Estratégia de Lisboa representa uma oportunidade para, no quadro metodológico de reforço da coordenação entre as políticas nacionais e as políticas europeias, Portugal reafirmar e actualizar uma visão ambiciosa: “Colocar Portugal de novo no centro do processo de desenvolvimento à escala da União Europeia e à escala global, promovendo o crescimento e o emprego, através da melhoria da qualificação das pessoas, das empresas, das instituições, dos territórios, do desenvolvimento científico e do reforço da atractividade, da coesão social e da qualidade ambiental.”⁷⁴

Em termos de Agenda para a Modernização, Portugal estabeleceu os seguintes objectivos:

- 1) Reforçar credibilidade
- 2) Apostar na confiança
- 3) Assumir os desafios da competitividade
- 4) Reforçar a coesão social, territorial e ambiental

Portugal deverá assumir estratégias vocacionadas para os desafios que lhe foram colocados pela Estratégia de Lisboa, nomeadamente no que respeita as Directrizes Comuns (Lisbon Integrated Guidelines) sobre o Emprego (Orientações n.º17⁷⁵, 23⁷⁶ e 24⁷⁷). Portugal tem que superar, de forma determinada, os constrangimentos que se fazem sentir ao nível da sua competitividade e atractividade, designadamente as carências de qualificações, de competências específicas, de suporte tecnológico, de coesão social e territorial, entre outras.

O PNACE (Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego) e, posteriormente, o Programa Nacional de Reformas (PNR), intitulado “Estratégia de Lisboa – Portugal de Novo”, são as respostas do governo português às linhas de orientação aprovadas pelo Conselho Europeu e às recomendações da Comissão Europeia. Estes ‘programas-âncora’, que estabelecem como objectivo estratégico a assunção dos desafios da competitividade, implementando um/o Plano Tecnológico que acresça a qualificação e a capacidade de gerar valor das pessoas, das empresas e das instituições, bem como o reforço da coesão social e territorial, prevê uma série de medidas e políticas emblemáticas que só serão viáveis se se conseguir mobilizar activamente os agentes públicos e privados.

⁷⁴ PNACE 2005/2009

⁷⁵ Implementar políticas de emprego para atingir o pleno emprego, melhorar a qualidade e a produtividade no trabalho e reforçar a coesão social e territorial

⁷⁶ Alargar e aumentar o investimento em capital humano

⁷⁷ Adaptar os sistemas de educação e formação em resposta às novas exigências em matéria de competências

Uma das prioridades do PNACE, e posteriormente do PNR, consiste na aposta na qualificação dos cidadãos, com avaliação e certificação, escorada numa cultura de aprendizagem ao longo da vida. É neste contexto que, em 2007, é lançada a Iniciativa Novas Oportunidades, a qual visa acelerar os ritmos de progressão dos níveis de escolarização secundária da população portuguesa, ao mesmo tempo que pretende chamar a atenção para a necessidade de encarar a educação de adultos como um projecto de sociedade que envolva as diversas entidades de cada território – escolas, autarquias, centros de emprego e empresas. Torna-se necessário, pois, estabelecer parcerias territoriais que concebam e apliquem um plano local para a educação/formação de adultos, assente nas autarquias, no tecido empresarial, no tecido associativo e IPSS's, e em instituições de ensino e formação profissional.

Com a medida Novas Oportunidades pretende-se, em concreto, atingir os seguintes resultados, para os Adultos:

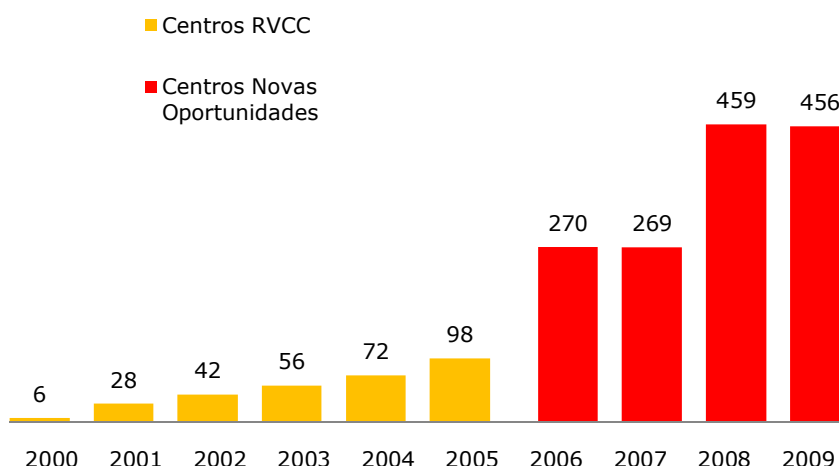
- Qualificar 1 milhão de activos até 2010;
- Alargar o referencial de competências-chave aplicado no sistema Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências ao 12º ano;
- Triplicar a oferta de cursos técnicos e profissionais para a educação e formação de adultos, atingindo em 2010, 107 000 vagas e cerca de 350 mil adultos;
- Criação de 400 novos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências até 2010. Abrangendo 650 mil activos.

3.2.1. BALANÇO DA INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES

Quando foi lançada a Iniciativa Novas Oportunidades estabeleceram-se determinadas metas a atingir. De uma forma breve, propõe-se efectuar, neste sector, um balanço da iniciativa.

A evolução do número de Centros RVCC ou CNO, como se passaram a designar desde 2006, foi deveras surpreendente (Gráfico n.º15). Desde 2005 que o número de Centros mais do que quadruplicou, atingindo 456 centros no início do ano de 2009. Durante o mesmo ano, lançou-se concurso para a abertura de mais 44 centros, processo que, na presente data, não está ainda concluído. Espera-se, portanto, que em 2010 o número de CNO atinja o meio milhar, conseguindo-se, deste modo, alcançar o objectivo delineado.

Gráfico n.º 15
Evolução do Número de Centros RVCC e Centro Novas Oportunidades, em funcionamento, entre 2000 e 2009



Fonte: Agência Nacional para a Qualificação, 2009

A leitura da tabela seguinte permite-nos concluir que os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências desenvolvem-se predominantemente em 'Escola Básica e/ou Secundária'. Ao contrário do que seria esperado, muitos adultos portugueses que pretendem ver reconhecidas as suas competências têm que 'voltar aos bancos' da escola. Do conjunto de entidades que promovem processos RVCC, as escolas (públicas e privadas) destacam-se largamente, assegurando mais de 50% da oferta.

Os 'Centros de Formação Profissional' (19,3%), as associações 'empresariais' (6,1%) e as de 'desenvolvimento local' (5,5%) são os restantes organismos e

instituições que funcionam como CNO. Os municípios, inseridos na categoria 'Autarquias, Empresa Municipal ou Associação de Municípios', representam uns poucos expansivos 1,8%.

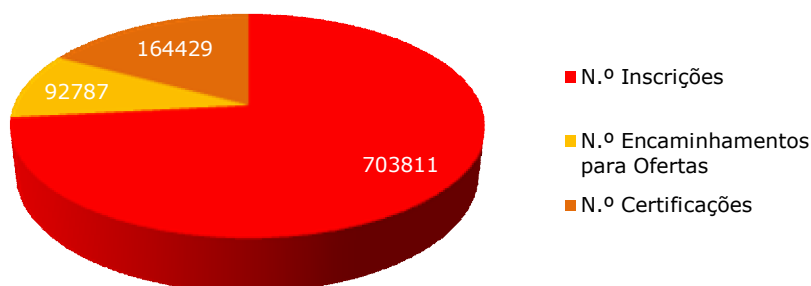
Tabela n.º6
Número de Centros Novas Oportunidades em funcionamento em 2009, por tipo de entidade promotora

Tipo de entidade promotora	N.º	%
Associação de Desenvolvimento local	25	5,5
Associação empresarial	28	6,1
Autarquia, Empresa Municipal ou Associação de Municípios	8	1,8
Centro de Formação Profissional	88	19,3
Empresa de Formação	16	3,5
Empresas	6	1,3
Escola Básica e/ou Secundária	195	42,8
Escola Profissional	42	9,2
Escola Tutelada pelo Turismo de Portugal	3	0,7
Escola Tutelada por outros Ministérios	5	1,1
Estabelecimento de Ensino Particular ou Cooperativo	6	1,3
Instituição de Solidariedade Social / Reabilitação	14	3,1
Instituição do Ensino Superior	8	1,8
Outra entidade	12	2,6
Total	456	100

Fonte: Agência Nacional para a Qualificação, 2009

Da análise dos dados do Gráfico n.º 16 percebe-se que taxa de certificações, desde 2007 até meados do ano 2009, não ultrapassa os 25%, e que a de encaminhamentos para ofertas ronda os 13%. Desta forma, conclui-se que mais de metade dos inscritos não viu certificadas as suas competências. Parece, assim, que, apesar de estarem cerca de 700 mil indivíduos em processo de RVCC, a qualificação de 1 milhão de pessoas será impraticável até ao final de 2010.

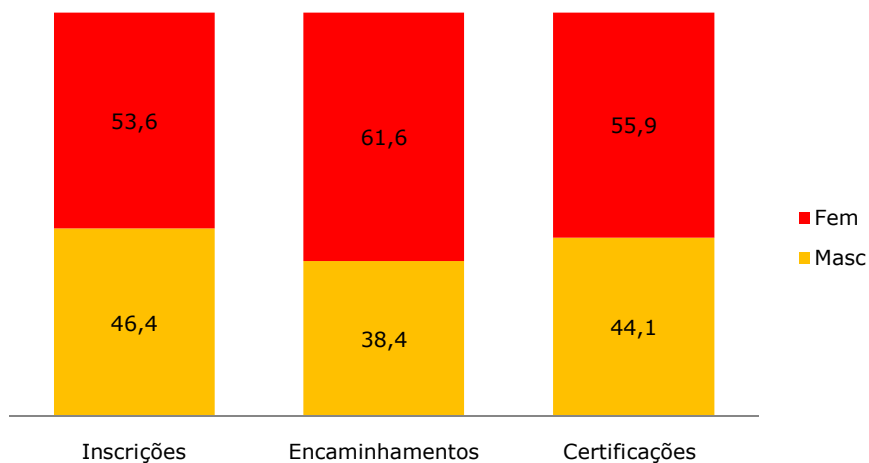
Gráfico n.º16
Indicadores de actividade dos CNO, desde 2007



Fonte: SIGO. Dados provisórios de 30 de Junho de 2009

Passando agora à apreciação dos dados tendo em consideração o sexo dos inscritos, verifica-se que, desde 2007, as mulheres são aquelas que mais se inscrevem nos CNO, e são também aquelas com maior percentagem de certificações e encaminhamentos para ofertas (Gráfico n.º 17).

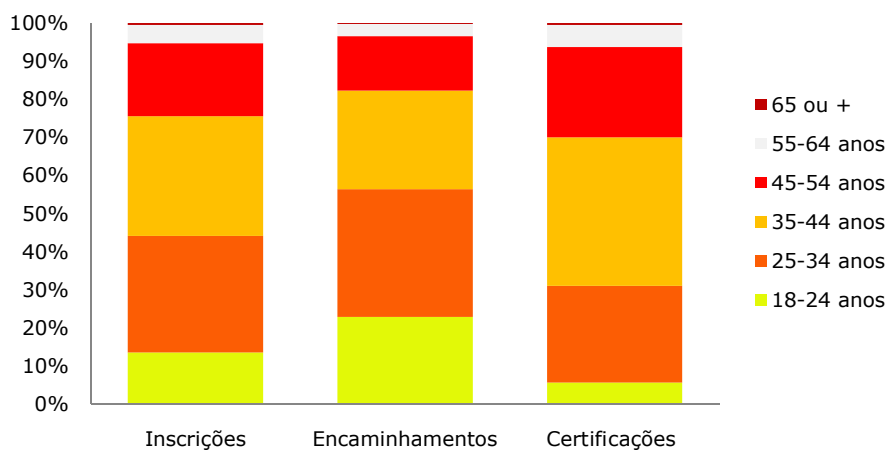
Gráfico n.º17
Caracterização dos inscritos nos CNO, desde 2007, por sexo



Fonte: SIGO. Dados provisórios de 30 de Junho de 2009

Por sua vez, e tendo por base uma análise baseada no grupo etário, constata-se que o grupo etário dos 35 aos 44 anos é aquele que apresenta maior percentagem de inscritos nos CNO desde 2007, e é também aquele que apresenta maior número de certificações (Gráfico n.º18). O grupo etário 18-24 anos apresenta uma taxa de 68% de não conclusão do processo, seguido pelo grupo etário com mais de 65 anos (67%) e pelo grupo dos indivíduos com idades compreendidas entre os 25 e os 34 anos (66%).

Gráfico n.º18
Caracterização dos inscritos nos CNO, desde 2007, por grupo etário

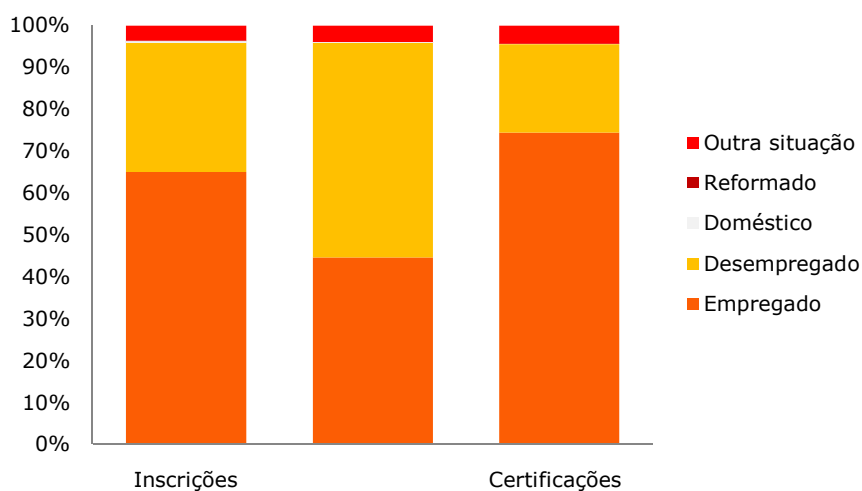


Fonte: SIGO. Dados provisórios de 30 de Junho de 2009

Já se tivermos em consideração a condição perante o trabalho, verifica-se que 65% dos inscritos em CNO desde 2007 são empregados (Gráfico n.º19). Em cerca de 30% dos casos os inscritos encontram-se desempregados. Em termos de certificações, são os empregados aqueles que concluem em maior número o processo de RVCC (27%). Já os desempregados, por seu turno, apresentam uma maior tendência para o encaminhamento de ofertas, atingindo nesta categoria os 21%, contrariamente aos empregados que em apenas 9% dos casos são encaminhados.

Gráfico n.º19

Caracterização dos inscritos nos CNO, desde 2007, por condição perante o trabalho



Fonte: SIGO. Dados provisórios de 30 de Junho de 2009

Por último, observando a dispersão geográfica dos Centros RVCC e CNO pelo país, conclui-se que o interior continua a sofrer fortes penalidades pela sua posição geográfica. O maior número de centros localiza-se no litoral, com predominância para as grandes áreas urbanas (Porto: 90; Lisboa: 70).

Figura n.º 3
Mapa da dispersão de CRVCC e CNO, por distrito

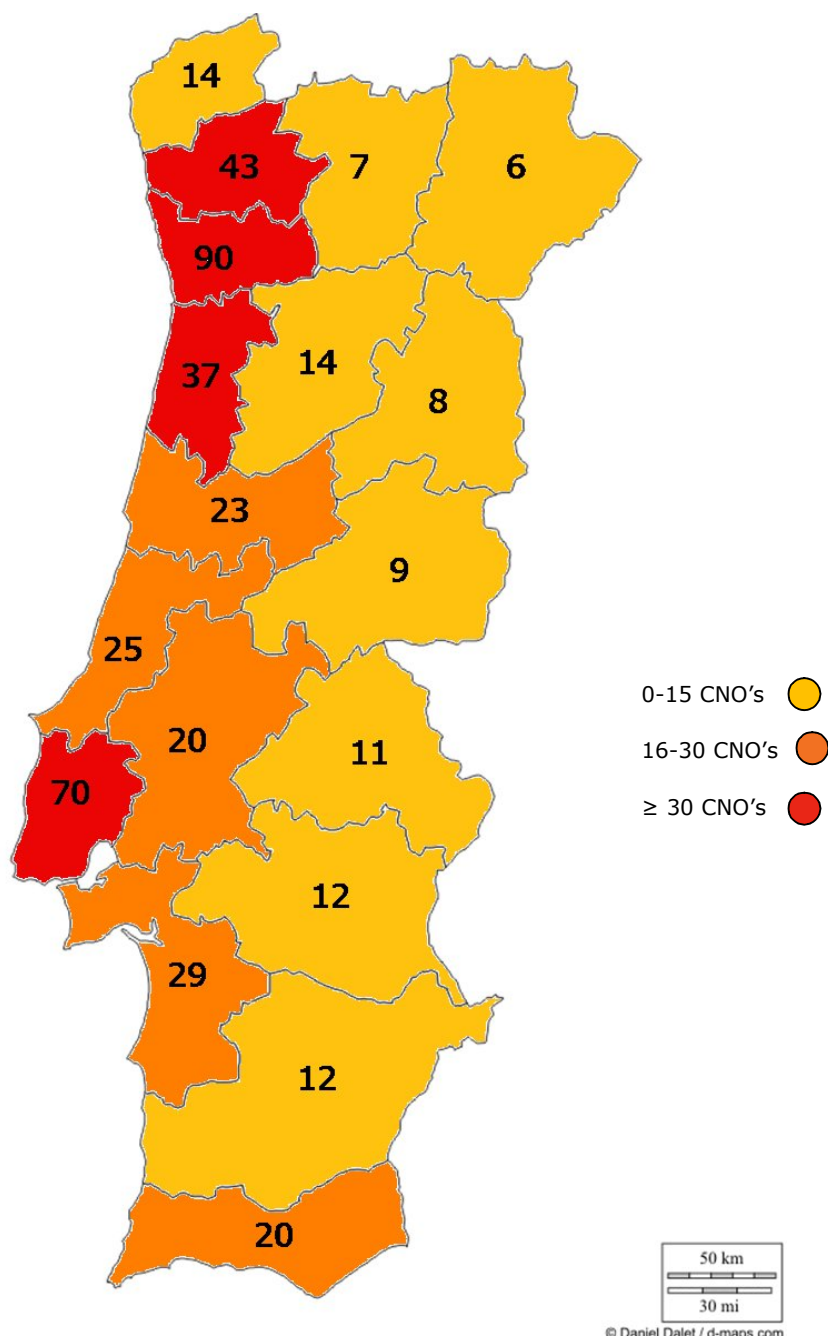


Imagem: http://d-maps.com/carte.php?lib=portugal_mapa&num_car=5785&lang=es

Fonte: <http://www.novasoportunidades.gov.pt/rvcc.aspx> (acedido em 28/05/2009)

A competitividade está hoje intimamente correlacionada com a qualidade e qualificação dos recursos humanos. Segundo o entendimento de vários autores, com o qual nos identificamos, a aprendizagem e o conhecimento são o maior e mais determinante factor de competitividade e inovação numa sociedade. Consequentemente, na Europa, cresceu a importância do investimento em capital humano e na aprendizagem ao longo da vida como parte duma estratégia global para o emprego. A educação serve assim, e mais uma vez, como tem sido recorrente, propósitos económicos.

Em 2000, foi delineada a Estratégia de Lisboa que consistiu num conjunto de linhas de acção política com vista à modernização e crescimento da economia europeia. Com ela pretendia-se, e continua a pretender-se, fazer da U.E. o espaço mais competitivo do mundo no contexto da sociedade do conhecimento.

Portugal tem hoje um papel determinante a desempenhar nesta estratégia global – o mesmo será dizer que tem a obrigação de cumprir uma série de linhas directrizes, em particular, as que dizem respeito ao emprego e à qualificação de indivíduos.

A nível interno, a Estratégia de Lisboa representa, mais uma vez, em nosso entender, um empurrão externo para mobilizar as diferentes esferas da sociedade, no sentido de combater deficiências que há décadas estão diagnosticadas (tal como a baixa qualificação escolar da população).

Numa tentativa acelerada de aumentar a curto prazo a qualificação académica dos portugueses, reformulou-se o sistema de RVCC, alargando-o ao nível secundário, com o lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades. Esta medida, lançada em 2007, e veiculada por uma forte campanha mediática (rádio, televisão, imprensa escrita, internet, entre outros), conseguiu despertar a atenção do seu público destinatário. O número de Centros RVCC e CNO, bem como o de indivíduos inscritos em processo RVCC aumentaram exponencialmente nos últimos 2 anos, muito embora, do nosso ponto de vista, ainda estejamos longe de poder fazer uma avaliação concreta dos resultados reais desta iniciativa. De qualquer modo, entendemos por bem tecer algumas considerações, admitindo, no entanto, o risco destas poderem vir a ser tidas como conclusões precoces.

Num primeiro ponto, parece-nos digno de relevo destacar a forte adesão que esta iniciativa tem vindo a merecer por parte do público, contrariando algum cepticismo inicial que a envolvia. Estamos em crer que esta adesão 'em massa' do público-alvo muito se deve à forte campanha governamental realizada nesse sentido, e também ao grande envolvimento do sector privado neste domínio.

Uma outra nota que consideramos dever-se deixar registada diz respeito à tipologia de entidades promotoras do processo RVCC: a maioria destas são escolas básicas e/ou secundárias. Para nós, este facto poderá ser responsável por uma hipotética confusão entre educação formal e não formal, que possa, por seu turno, conduzir ao afastamento daqueles que se recusam a voltar aos bancos da escola.

Em termos de dispersão geográfica, observa-se que o interior do país tem, comparativamente com o litoral, um número significativamente menor de ofertas de educação de adultos no âmbito desta iniciativa. A Estratégia de Lisboa busca a coesão social e territorial mas, em Portugal, parece-nos que isso não se está a verificar.

Perante estas anotações parece-nos óbvio que o processo de RVCC teria outros contornos se fosse assumido por outro tipo de actores.

CAPÍTULO 4

ENVOLVIMENTO DAS AUTARQUIAS LOCAIS NA EDUCAÇÃO DE ADULTOS

4.1 - ANÁLISE HISTÓRICA DO PAPEL DAS AUTARQUIAS LOCAIS NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO

“A intervenção do poder local em matéria educativa surge, hoje, como fundamental. No entanto, a intervenção das autarquias locais na administração da educação não tem tradição em Portugal, podendo-se dizer-se que, historicamente, têm sido poucas e de pouca expressão as suas competências educacionais”.⁷⁸

Neste capítulo tentar-se-á, precisamente, aferir a veracidade desta afirmação.

A participação municipal na educação observou-se quando, sob a necessidade de escolarizar a população, os Estados Modernos decidiram implicar os municípios neste que era o objectivo primordial da nação.

Segundo Sousa Fernandes (1995), a forma como os municípios foram envolvidos neste projecto de escolarização da população dependeu do modo de organização e gestão do sistema educativo nos diferentes países europeus; o mesmo é dizer que dependiam da centralidade, ou não, dos sistemas educativos desenvolvidos pelos Estados.

À época, os países anglo-saxónicos e escandinavos caracterizavam-se pela descentralização dos seus sistemas educativos. Embora existisse um sistema educativo de âmbito nacional, desde o início da sua implementação uma parte significativa foi confiada à administração local dos municípios, o que contribuiu, de certo modo, para o aumento de protagonismo que os mesmos assumiram na criação da educação pública. Tornam-se, assim, co-responsáveis com o Estado pela prossecução dessa tarefa.

“Nos países do centro e sul da Europa [onde se inclui Portugal] com sistemas educativos fortemente centralizados e controlados pelo Estado, de acordo com o paradigma do Estado Educador, (...) o município tem uma posição muito mais marginal na arquitectura política do Estado”⁷⁹, porquanto era apenas um mandatário para dar execução às determinações centrais.

⁷⁸ Prata, M. (2004), Autarquias e educação: das competências legais às competências morais – uma intervenção emergente, pp. 173

⁷⁹ Sousa Fernandes, A. (2004), Município, cidade e territorialização educativa, pp. 36

Em Portugal, a emergência de responsabilidades educativas nos municípios verificou-se no regime liberal, com a reforma de 1882, data em que foi feita a primeira tentativa de descentralização para a administração local. Mas a centralidade do Governo neste domínio impediu a transferência para o local das competências pedagógicas, curriculares e inspectivas. A descentralização verificou-se, apenas, ao nível das questões de construção e manutenção das escolas, da realização de cursos de alfabetização, da nomeação e pagamento de professores e da atribuição de subsídios a alunos.

Para Cerca (2008), o reduzido poder que os municípios detinham no campo da educação ficava-se a dever quer à centralização caracterizadora do Estado português, mas também à má imagem, (in)justificada ou não, que o poder local e os autarcas tinham à época. Seja qual for o entendimento, a verdade é que as câmaras, tal como os cidadãos, tinham, sobretudo, deveres e não direitos educativos, o que as afastava da gestão do sistema de ensino, com todas as consequências que daí advieram.

Contrariamente ao que aconteceu em França, que partilhava da concepção centralizadora do Estado Educador, Portugal nunca investiu, como prioridade, na educação. Com efeito, a instrução primária naquele país foi desde cedo assumida como prioridade política dos governos e municípios, tendo o Estado assumido os custos com o pessoal e maioritariamente com os estabelecimentos. No nosso país, tal não se verificou, nem no período Liberal, nem na Primeira República, nem tão pouco no Estado Novo. Razões financeiras, associadas a um contexto político e cultural que não pressionou nesse sentido, são as principais razões apontadas para tal cenário de passividade. “Os municípios, por sua vez, não tinham nem capacidade, nem motivação política para poder sustentar os custos educativos. Portanto, era uma utopia entregar-lhes responsabilidades dessa ordem”⁸⁰.

Com a restauração da democracia e a consequente restauração da autonomia municipal, decorrentes da Revolução de Abril, regista-se um crescente envolvimento dos municípios na actividade educativa escolar e não escolar. Nesta época, o envolvimento autárquico na educação antecedeu qualquer alteração no quadro jurídico existente.

⁸⁰ Sousa Fernandes, A. (1995), “Educação e Poder Local”, pp. 53

Após 1976, data em que se realizaram as primeiras eleições municipais, as câmaras tomam a seu cargo o diagnóstico da realidade socioeducativa dos seus concelhos, e iniciam uma intervenção no domínio da educação, que passou de “uma obrigação periférica aos interesses municipais, imposta pelo poder central e relutantemente aceite, como era o caso durante o regime anterior, [para] integrar o núcleo normal das intervenções e preocupações municipais. É sem dúvida um dos mais perceptíveis efeitos da democratização do poder local”⁸¹

O governo central foi reforçando progressivamente as competências das autarquias argumentando, e bem, que estas estariam mais próximas da realidade local e, portanto, conhecê-las-iam com maior profundidade.

Em 1984, são publicados os primeiros diplomas legais⁸² atinentes a esta temática. Inicialmente, ao nível educativo, atribuem-se competências nos seguintes domínios: ensino pré-primário, ensino básico, transportes escolares, habitações para estudantes, apoio da acção social escolar e educação de adultos. Ainda assim, com excepção duma ou outra medida mais específica, os municípios não esperaram por nenhuma legislação para ‘meterem mãos à obra’.

Sousa Fernandes (1995) considera que a inovadora legislação de 1984 em nada alterou a concepção política vigente no regime anterior, não obstante ter sido produzida num Estado democrático e constitucionalmente descentralizado. O município continuou a ser considerado um mero participante dos custos da educação, ou como apelidou Cerca (2008), um município-pagador.

Com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) de 1986 teve início uma nova fase na vida dos municípios, no que concerne ao sector da educação, não obstante tal diploma continuar a conceder ao poder local um estatuto privado. O mesmo é dizer que os municípios continuavam a ser olhados como um participante privado que exercia uma função supletiva no sistema educativo e que, apesar de ambicionarem ser encarados como parceiros privilegiados, mais não eram que meras instâncias financiadoras da educação. Para Sousa Fernandes (1995:57), a LBSE não se quis pronunciar directamente sobre a intervenção das autarquias no sistema de ensino, deixando quase sem alteração o regime existente anteriormente, indiciando que os normativos não abandonaram o paradigma centralizador do Estado Educador.

⁸¹ Ibidem, pp. 54, 55

⁸² Ver Tabela n.º7

Ao contrário do que aconteceu em França e Inglaterra – em que se descentralizaram competências mas concentrou-se no governo a principal responsabilidade pelo financiamento da educação – em Portugal fez-se o oposto, uma vez que mantiveram concentradas as competências e se procurou descentralizar os encargos financeiros, sem alteração das fontes de financiamento. “Em conclusão: quer a Lei de Bases, quer a prática administrativa, revelam que existem resistências políticas e culturais a qualquer descentralização mesmo meramente administrativa para o nível local.”⁸³ E o que é bizarro “é que a maior parte das causas do centralismo, das suas razões históricas, está hoje ultrapassada. Já não são tempos de criar e consolidar o Estado-Nação. Já não importa estabelecer a obrigatoriedade da escola, dado que esta se transformou num direito social. A maior parte das garantias que o sistema central unificado pretendia oferecer aos seus cidadãos está hoje constitucionalizada, faz parte dos costumes e da cultura. O que quer dizer que temos um sistema educativo cujas principais características foram criadas e surgiram historicamente para resolver problemas hoje ultrapassados, que já estão, em geral, resolvidos pelas sociedades”⁸⁴. Mantém-se, por isso, inalterada a visão iluminista do Estado Educador.

Braga da Cruz (1995:247) confirma a existência, à época, de uma vontade legislativa em operacionalizar a progressiva transferência de poder, mas reconhece que, apesar dessa boa intenção, pouca matéria foi, de facto, objecto de transferência efectiva, e atribui esse ‘fracasso’ às dificuldades negociais que se fizeram sentir entre a administração central e a local. Contrariamente ao sucedido imediatamente após o 25 de Abril, agora as autarquias reflectem sobre se a dotação financeira será suficientemente tentadora para poderem assumir novas responsabilidades e competências, e chegam mesmo a ‘deixar no ar’ a desconfiança de que o governo central apenas está interessado em descartar-se das competências onerosas e incómodas.

A partir de 1995, com a ascensão ao poder dos governos socialistas, inicia-se “um processo de devolução de competências, e não apenas de transferências de encargos”⁸⁵ e começam a tomar-se medidas com o intuito de reforçar o papel do município como parceiro educativo local, isto apesar de só alguns anos mais tarde se verificar o reconhecimento da acção municipal como pública.

⁸³ Sousa Fernandes, A. (1995), ob. citada, pp. 59

⁸⁴ Barreto, A., (1995), Educação, Comunidade e Poder Local – Actas do Seminário, pp. 267

⁸⁵ Sousa Fernandes, F. (2000), citado por Cerca, I. (2008), pp. 7

A criação dos Conselhos Locais de Educação é, precisamente, um dos exemplos que reflecte como as autarquias vieram progressivamente a assumir um papel essencial nas questões educativas, e passaram a estar em pé de igualdade com docentes e restantes representantes educativos. Em 2003, atribui-se às Câmaras Municipais a tarefa de elaborar a Carta Educativa Concelhia, o que, por si só, é já e suficientemente demonstrativo do envolvimento progressivo do município, que o aproxima do modelo de participação existente no norte da Europa onde, desde o início, estas entidades tiveram um papel activo e determinante na expansão da educação escolar.

Ainda assim, “a descentralização que o Governo central vem defendendo, enaltecendo as potencialidades do poder local como a instância que melhor pode efectivar essa descentralização, acaba por ser mera retórica porque, grande parte das vezes, essa descentralização não é regulamentada”⁸⁶, o que leva muitos municípios a desenvolverem as suas próprias regras e formas específicas de aplicar os normativos legais, porquanto a regulamentação específica é inexistente.

Para Prata (2004), as mudanças políticas e sociais operadas no local dependem cada vez menos de um quadro normativo e, para o bom êxito de iniciativas, a prática dos actores locais envolvidos é determinante, muito embora tenha que se ter em consideração os impactos que o poder central continua a ter. É, sem dúvida, necessário reconhecer que tem havido um esforço no sentido de legislar sobre o papel dos municípios portugueses, mas é igualmente justo denunciar que essa evolução não se deve apenas à mudança unilateral do governo central em relação à sua política centralizadora, mas também às mudanças ocorridas a nível local e municipal.

Cerca (2008:6), não tem a menor dúvida em afirmar que se as autarquias fossem consideradas como um parceiro que representa uma instituição pública e uma entidade com responsabilidades no governo da localidade, o seu envolvimento seria muito superior, podendo afirmar-se inclusivamente como uma estrutura conselheira sobre as questões do local, ajudando as escolas na articulação entre educação e município, abordando e desenvolvendo conjuntamente soluções para problemas que afectem a educação e que não sejam exclusivamente relacionadas com o financiamento ou as competências mais tradicionais das autarquias.

⁸⁶ Cerca, I. (2008), Poder Local e Educação: que relação?, pp. 8

ENVOLVIMENTO DAS AUTARQUIAS NA EDUCAÇÃO DE ADULTOS

Tabela n.º 7

Evolução das normas reguladoras e a natureza dos poderes municipais que lhes estiveram subjacentes

	Principais referências normativas: âmbito de intervenção /competências	Natureza dos poderes municipais
1ª Fase 1974 a 1986	Decreto-lei n.º 77/84 Decreto-lei n.º 299/84 Decreto-lei n.º 399-A/84 Construção e manutenção e suporte de despesas correntes na educação pré-escolar e básica; transportes e acção social da educação básica	Definição de encargos financeiros e não de competências Contribuinte público dos custos educativos
2ª Fase 1986 a 1996	Lei N.º 46/86 - LBSE Criação de estabelecimentos de ensino ou intervenção pré-escolar, especial e ensino recorrente, formação profissional Decreto-Lei n.º 31/87 Integra o Conselho Nacional de Educação Decreto-lei n.º 26/89 Parcerias na criação de Escolas Profissionais Decreto-lei n.º 172/91 Participam no Conselho de Direcção das Escolas	Continuidade do papel de contribuinte público dos custos educativos Gestor de interesses privados no domínio da educação com estatuto idêntico aos das Parceiros Sociais - estatuto que lhes dá acesso ao Conselho Nacional de Educação
3ª Fase a partir de 1996	Lei n.º 5/97 Decreto-lei n.º 147/97 Intervenção no funcionamento da rede pré-escolar pública Decreto-lei n.º 115-A/98 Decreto Regulamentar n.º 12/2000 Participação na Assembleia de Escola, constituição de agrupamentos de escolas; referência à constituição do Conselho Local de Educação Lei n.º 159/99 Lei n.º 169/99 Elaboração da Carta Educativa; Constituição dos CLE; Gestão do pessoal não docente da Educação Pré-Escolar e 1º CEB ----- Decreto-lei n.º 7/2003 Regulamenta a composição do Conselho Municipal de Educação	Continuidade do papel de contribuinte público dos custos educativos Alocação do município dentro da esfera pública Deixa de ser apenas um contribuinte do sistema educativo e passa a ser participante na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado com estatuto de instituição pública Início do processo de devolução de competências que pode conduzir à territorialização e construção de uma política educativa local ----- Devolução normativa de competências que pode conduzir à construção de dinâmicas educativas locais e/ou bloquear as emergentes nos contextos

Fonte: Prata, M. (2004), "Autarquias e educação: das competências legais às competências morais – uma intervenção emergente", pp. 187

4.2- AUTARQUIAS LOCAIS PORTUGUESAS E EDUCAÇÃO DE ADULTOS

O envolvimento das autarquias na educação de adultos segue de perto os passos dados ao nível da educação geral, embora com algumas nuances que de seguida se explicitarão.

Na realidade, o papel das autarquias no referido sector foi sendo definido, fixado e até regulamentando, mas poucas vezes foi visivelmente activo e menos ainda devidamente apoiado.

Em pleno regime Liberal (1879), foi apresentada a Reforma de António Costa, nos termos da qual, pela primeira vez, surge explicitamente a referência a competências das câmaras municipais em relação à educação de adultos, nomeadamente na promoção de Cursos Nocturnos e Dominicais para Adultos. A ideia foi retomada na Primeira República, com a reforma de 1911, que pugnava pela criação por parte das autarquias de Cursos Nocturnos, Missões Escolares, Cursos Dominicais e outros análogos, com o propósito de erradicar o analfabetismo em ambos os sexos.

“Mas o país não tinha condições para suportar o que diziam os decretos. Não só por dificuldades económicas, mas por carência de mentalidade disposta a aceitar mudanças. As autarquias não possuíam meios suficientes para assumirem as suas responsabilidades e muitas vezes comportavam-se também como se não estivessem interessadas em assumi-las.”⁸⁷

Em Portugal, e apesar da ambição nos objectivos e da generosidade nas práticas, a obra educativa republicana não concretizou a pretendida descentralização de poderes e responsabilidades do Estado para os municípios, quer em matéria de educação, quer em termos de educação de adultos.

O Estado Novo ‘extinguiu’ o modelo republicano e lançou a Campanha Nacional de Educação de Adultos, sob direcção autoritária e em obediência ao modelo de extensão escolar, centralizando no Estado todas as actividades, pondo cobro a quaisquer veleidades descentralizadoras: O Estado manda, é responsável, controla.

⁸⁷ Batista, J. (1999), ob. citada, pp. 58

Ainda assim, em 1932, promovem-se uma série de iniciativas no âmbito da educação de adultos, donde nos permitimos destacar o alargamento dos cursos ao período diurno, destinados sobretudo às mulheres “para as quais o ensino nocturno não é, de modo algum, aconselhado”⁸⁸. Também durante o período da Ditadura Militar que governou o nosso país dá-se algum espaço à educação de adultos na referida Campanha Nacional de Educação de Adultos, caracterizada por um modelo escolar centralizando no Estado todas as actividades, na qual se visava diminuir o analfabetismo, mas que se revelaria insuficiente para combater o fenómeno.

O 25 de Abril permitiu o ‘salto’ definitivo em matéria de educação de adultos, porquanto logo nos anos seguintes à revolução se assiste à primeira tentativa de enquadramento conceptual da educação de adultos. As autarquias são chamadas a colaborar, sempre na dependência mais do voluntarismo do autarca que da orgânica do (sub)sistema. A capacidade de iniciativa e de inovação contida durante cerca de quatro décadas manifestou-se, assim, imediatamente após a Revolução dos Cravos.

Apesar do carácter inovador deste período, a viragem mais radical ocorreu em 1979, quando a Assembleia da República aprovou, por unanimidade, uma lei relativa à eliminação do analfabetismo e à Educação de adultos, e que daria origem ao Plano Nacional de Alfabetização e Educação Básica de Adultos (PNAEBA). Neste perspectivava-se que a participação das populações poderia ser assegurada por “mediadores” tais como autarquias, associações, grupos culturais, organismos representantes de trabalhadores, etc. Os municípios pelo que são, “pelo que representam e até pelo que fazem, estão numa situação privilegiada para proceder ao diagnóstico das necessidades e aspirações locais, bem como garantir melhor utilização dos mais diversos recursos e promover a interacção entre as diferentes instituições educativas e culturais”⁸⁹

Os primeiros dispositivos normativos a atribuírem ao município competências para a realização de uma série de investimentos públicos na área da Educação, onde se inclui equipamentos para a educação de base de adultos, surgem em 1984⁹⁰. Dois anos mais tarde, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), reconhece competência ao poder local, por exemplo, no domínio da Educação Extra-Escolar (art. n.º23), mas remete para legislação complementar a definição de outras

⁸⁸ Sampaio (1976), citado por Batista, ob. citada, pp. 60

⁸⁹ Batista, J. (1999), ob. citada, pp. 115

⁹⁰ Ver Tabela n.º7

funções de administração e apoio educativo que os municípios pudessem assumir (art. n.º 63). No entanto, essa legislação complementar tardou a produzir-se, levando a um vazio legal existente na relação da Educação de Adultos com as autarquias. Esta circunstância trouxe consigo uma consequência inesperada: libertou consciências e abriu perspectivas. Mesmo sem o determinismo legal as autarquias podem definir territórios educativos, aceitar ou promover iniciativas, atribuir apoios e coordenar a prática dos diversos subsistemas do sistema de ensino. Podem ainda estimular a cooperação entre o público e o privado, quer na consciencialização das carências, inventário de necessidades e mobilização de recursos, quer na tentativa de enraizamento dos processos de participação na resolução dos problemas comunitários.

“O ‘Espírito Municipal’, durante séculos ‘motor’ da nossa história, ‘gripado’ durante o Estado Novo e ‘revisto’ na Revolução de Abril, precisa urgentemente de ‘lubrificação’ (...) tendo em vista a obtenção de boas ‘performances’ na presente e futura etapa do processo histórico que nos envolve.”⁹¹

Ainda assim, a aposta das autarquias no desenvolvimento de formas de educação não formal, nomeadamente a educação de adultos, não deve ficar exclusivamente à mercê da boa vontade dos autarcas.

⁹¹ Batista, J. (1999), ob. citada, pp. 231

A intervenção dos municípios na administração da educação não tem tradição em Portugal, muito por culpa do carácter centralizador que o Estado assumiu durante longas décadas aliado ao quase inexistente investimento por parte deste na própria educação. No entanto, algo mudou neste cenário com a Revolução de Abril. As autarquias passaram a envolver-se neste domínio, mesmo sem que tivesse havido qualquer tipo de alteração ao quadro jurídico existente. Com a concessão aos municípios de um estatuto privado no que à educação respeita, consolidou-se a ideia de que estes não passavam de meras instâncias financiadoras da educação. Em termos de transferências de competências do poder central para o poder local também muito pouco de substancial foi feito na prática.

Em meados da década de 90 do século passado, com a chegada ao poder dos governos socialistas, iniciou-se um processo de devolução de competências educativas às câmaras municipais mas, na maior parte das vezes, esta não seria regulamentada, levando a que os municípios desenvolvessem as suas próprias regras neste domínio. Continua, portanto, a haver alguma 'indefinição' de competências educativas ao nível das autarquias o que pode ser observado como numa dupla vertente: se por um lado concede uma certa liberdade aos autarcas mais arrojados que queiram desenvolver acções, projectos, iniciativas neste domínio; por outro, pode servir de freio à implementação de certas acções municipais, atenta a inexistência de suporte legal que sustente determinadas actividades.

Ao nível da educação de adultos o panorama é em tudo muito similar ao da educação geral. O Estado central nunca lhe dispensou a devida importância e, portanto, as iniciativas municipais neste sentido dependeram sempre da boa-vontade dos autarcas que nelas apostavam.

Estas constatações permitem-nos, desde já, adiantar que o sucesso de uma iniciativa como a das Novas Oportunidades, mesmo que regulamentada e prevendo a possibilidade do envolvimento das autarquias locais neste tipo de educação não formal, ficam à mercê da política de cada município. Durante tantos anos afastadas da administração da educação, e sujeitas às imposições do Estado Central, as autarquias portuguesas poderão vir a sentir alguma dificuldade em tomar a iniciativa de desenvolver projectos educativos mais ambiciosos.

CAPÍTULO 5

CIDADES EDUCADORAS: NOVA PERSPECTIVA DE INTERVENÇÃO MUNICIPAL

5.1 O MOVIMENTO DAS CIDADES EDUCADORAS

É preciso recuar até aos tempos da Grécia Antiga para encontrar as raízes do conceito de Cidade Educadora – época em que se estabeleceu uma ligação muito próxima entre os conceitos de paideia e polis, o que foi dando conteúdo à ideia actual de ‘cidade educadora’ ou ‘educativa’. Estes dois últimos conceitos não são fruto de uma invenção, mais ou menos recente, mas antes “uma construção progressiva da história da cidade, da história da educação e, mais especificamente, da história da estreita relação entre ambas as realidades”⁹².

A expressão ‘cidade educativa’ popularizou-se em 1972, quando Edgar Faure, no relatório ‘Aprender a ser’, chamou a atenção para o papel educativo da cidade com as suas instituições, serviços e empresas, os seus monumentos, bairros e espaços de lazer, projectos, os programas e redes de comunicação, os movimentos sociais, políticos e culturais. Nas palavras deste autor, esta ‘Cidade educativa’ “implica que pueden ser puestas en todas las circunstancias a la libre disposición de cada ciudadano los medios de instruirse, de formarse, de cultivarse a su propia conveniencia, de tal suerte que el sujeto se encuentre respecto a su propia educación en una posición fundamentalmente diferente: la responsabilidad sustituyendo a la obligación.”⁹³

É na mesma linha que surge o movimento das cidades educadoras, iniciado em Barcelona em 1990 e que congrega cidades/municípios da Europa, América, África e Ásia-Pacífico⁹⁴. Apesar da diversidade de expressões com que a ‘cidade educadora’ se pode apresentar, emerge neste conceito a centralidade do município, que tem de reorientar a sua política educativa. Se num modelo de Estado Educador o seu papel era complementar ou de mera participação na territorialização da política educativa nacional, no caso da cidade educadora, terá de orientar-se para uma política educativa centrada na cidade, “seja na organização, promoção e oferta de programas e serviços sociais, culturais e educativos, seja no apoio às várias iniciativas da sociedade civil nestes domínios, com vista ao estabelecimento de uma política local que concretize um projecto educativo global para a cidade.”⁹⁵

⁹² Trilla, J., (1990), “Introducción”, pp. 13

⁹³ Faure, E. (1973), ob. citada, pp. 243, 244

⁹⁴ A Associação Internacional de Cidades Educadoras, no âmbito da sua actuação, define 4 grandes regiões mundiais: Europa; América; África e Ásia-Pacífico

⁹⁵ Machado, J., (2004), Escola, município e cidade educadora. A coordenação local da educação, pp. 164

Para a Associação Internacional de Cidades educadoras⁹⁶, que redigiu a Carta das Cidades Educadoras (2004), será educadora a cidade que avoque a função educadora com a mesma intencionalidade com que assume as suas funções tradicionais: a cidade será educadora quando reconheça, exercite e desenvolva, para além das suas funções tradicionais (económica, social, política e de prestação de serviços) uma função educadora, quando assuma a intencionalidade e responsabilidade cujo objectivo seja a formação, promoção e desenvolvimento de todos os seus habitantes.

Autores como Machado (2004b) defendem a concepção de cidade que não se limita a ser apenas recurso pedagógico das escolas, mas pretende antes constituir-se como agente educativo. De igual modo atribui ao município o papel fulcral de potenciação da possibilidade e realização educativa da cidade, pelo qual também exige uma clarificação do papel dos diferentes agentes na rentabilização dessas potencialidades.

A importância dos governos locais na construção das cidades educadoras, no sentido em que eles estão incumbidos de criar um discurso político que convença os cidadãos do interesse da colaboração transversal e cruzada do maior número de pessoas e associações da cidade, é confirmada por Figueras (2008).

Para os participantes do Seminário organizado pela AICE, em Barcelona, em 2001, (Sousa Fernandes, 2004) há várias razões que justificam o protagonismo do município na elaboração de um projecto educativo para a cidade:

- O município tem uma perspectiva global da cidade em contraposição com as restantes instituições locais, que têm apenas uma visão sectorial;
- Só ele tem legitimidade para representar a cidade no seu conjunto devido a ser eleito directamente pelos cidadãos;
- Pode também mobilizar recursos técnicos para suporte do projecto

Referindo Caballo Villar, Machado (2004b) considera que a cidade educadora desvia-se de uma concepção beneficente e assistencial da acção do município, de ajuda pontual, a reboque dos pedidos que lhe são apresentados e afasta-se, igualmente, de uma dimensão organizacional que, partindo dos serviços (ou pelouros) de educação do município cria serviços sociais próprios e desenha programas específicos de acção ou intervém e coordena programas em que

⁹⁶ Esta Associação tem como finalidade última a troca e partilha de experiências e de boas práticas educadoras, encarando a cidade como um espaço de oferta de importantes elementos para uma formação integral. Entre outros meios, para promover a troca internacional de experiência é realizado um Congresso Internacional bienal.

participam associações locais. Trata-se, assim, de um modelo que se perfila a partir da descentralização político-administrativa e se baseia no quadro legal de transferência de competências para os municípios, requer diálogo entre sociedade civil e estruturas administrativas, pressupõe a cooperação público/privado e a participação dos cidadãos, pretende superar a fragmentação e duplicação de redes de serviços e a racionalização dos recursos existentes. A cidade educadora constitui-se assim como modelo organizativo.

Por conseguinte, a cidade educadora requer um projecto educativo comum à escola e ao território, projecto esse que deve resultar de “uma estratégia global e conjunta em que participem os responsáveis de uma comunidade local, as instituições e as entidades particularmente educativas, para dar prioridade e uso racional aos recursos e relações existentes ou latentes na organização social, económica e cultural de um determinado território.”⁹⁷ Não se trata, pois, da escola se abrir à comunidade, nem desta se abrir à escola, mas de a comunidade organizar um sistema educativo em que a escola se integra em função de um projecto educativo integral e integrador: “Integral porque contemplará todas as dimensões do desenvolvimento pessoal e social, afectando a esse desenvolvimento todos os recursos existentes ou agenciáveis; integrador porque o projecto, sendo sistematicamente participado, terá um efeito intencional de inclusão de todos os membros da comunidade. Dessa maneira o local (...) fará a mediação dialéctica para uma globalização mais humana.”⁹⁸

Na mesma linha de pensamento, diz-nos J. Trilla (1990: 17) que se fosse possível medir o grau de educabilidade de uma cidade deveriam tomar-se como indicadores não só a quantidade e qualidade das escolas que contém mas também o resto das instituições e meios que geram formação, e, sobretudo, deveriam analisar-se como interactivam e são capazes de harmonizar-se todos estes agentes.

Um dos sentidos principais da educação é a capacidade de impulsionar o melhor crescimento possível ou desenvolver as potencialidades e projectos das pessoas e dos grupos humanos. Com efeito, as interacções entre pessoas e instituições, associações, empresas ou grupos de qualquer tipo têm a capacidade de gerar estímulos para o crescimento e plenitude de todos os que convivem no espaço urbano, ou seja, têm capacidades educativas (del Pozo, 2008).

⁹⁷ Caballo Villar, M. (2007), *A Cidade Educadora – nova perspectiva de organização e intervenção municipal*, pp. 30

⁹⁸ Pinto, F. Cabral (2007), *Prefácio*, pp. 10

Nesse sentido parece apontar Caballo Villar (2007:31,32) quando reflecte que se há vontade política das instituições locais é possível, com poucos gastos e obstáculos administrativos, estruturar as potencialidades existentes. Quer-se uma Administração que lidere projectos amplos e operativos, com uma concepção integral das acções sobre a cidade, com capacidade de gerar consensos e legitimidade. Um governo local que saiba valorizar e situar no papel que lhe corresponde os denominados sectores intermédios ou social privado.

Concluindo: Estamos a viver mudanças impostas pelos novos desafios colocados à educação, que requerem a emergência de um novo paradigma educativo em substituição do Estado Educador, caracterizado por um sistema educativo centralizado, pela posição marginal do município e pela sua subordinação aos objectivos nacionais do sistema educativo. Este novo paradigma aponta para a cidade como um espaço social de encontro entre o global, o nacional e o local e entre a educação formal e a educação não formal e informal, para a descentralização e autonomia, e para o município como dinamizador e coordenador de uma política educativa local. "Porém ao centrar a política educativa na cidade e no município como expressão organizada da cidade, não se pretende uma reprodução ao nível local do paradigma do Estado Educador, tentação de hegemonizar a educação da cidade. Vemo-lo no papel importante de coordenador e dinamizador de iniciativas locais, de promotor de um projecto que influencie as potencialidades educativas da cidade, de forma a que ela seja uma cidade educadora com uma intencionalidade expressa de melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos"⁹⁹.

Caballo Villar (2007), citando Puig, considera que é chegado o momento – não haverá outro nos tempos próximos – para aqueles que se preocupam com a cidade de começarem a trabalhar com outros olhos: compreendendo os problemas globais da cidade, e desenhando políticas de intervenção coordenadas e pluridisciplinares, geridas com critérios de eficácia social e cultural claros, sob uma óptica de desenvolvimento global de um território. Sem feudalismos.

⁹⁹ Sousa Fernandes, F., (2004), ob. citada, pp. 42

5.2. O MOVIMENTO DAS CIDADES EDUCADORAS NO MUNDO E EM PORTUGAL



Fonte: <http://www.edcities.org/>

A Associação Internacional de Cidades Educadoras – AICE – está presente em 35 países¹⁰⁰, distribuídos por 4 regiões mundiais (Gráfico n.º21), sendo composta por 424 cidades educadoras associadas. Até à data, desenvolveram-se 926 experiências¹⁰¹ (Gráfico n.º22) assumindo particular destaque as experiências europeias (651).

Gráfico n.º20
Número de países com Cidades Educadoras, por Região Mundial

■ África ■ América ■ Ásia-Pacífico ■ Europa

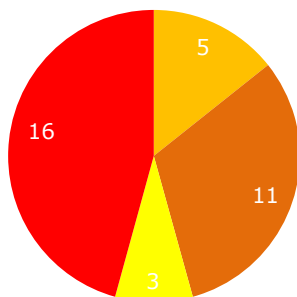
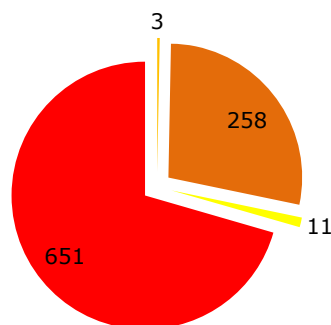


Gráfico n.º21
Número de Experiências de Cidades Educadoras, por Região Mundial

■ África ■ América ■ Ásia-Pacífico ■ Europa



Fonte: <http://www.edcities.org/>

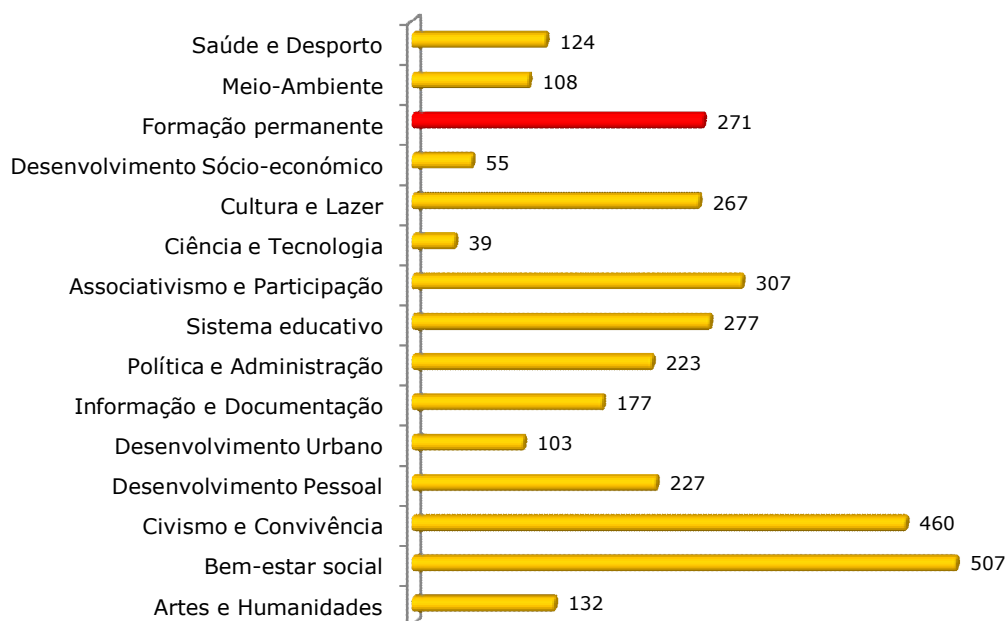
Dada a diversidade de experiências levadas a cabo, optou-se pela criação de temáticas. Foram 15 as temáticas definidas pela AICE (Gráfico n.º23). As experiências desenvolvidas no âmbito do “Bem-estar social” (507) e do “Civismo e

¹⁰⁰ Alemanha, Argentina, Austrália, Benin, Bolívia, Brasil, Cabo-Verde, Canadá, Chile, Colômbia, Croácia, Dinamarca, Equador, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, México, Holanda, Palestina, Peru, Principado de Andorra, Polónia, Porto Rico, Portugal, República da Coreia, Roménia, Ruanda, Senegal, Suécia, Suíça, Togo, Uruguai.

¹⁰¹ Número de experiências inseridas na Base de Dados de Experiências da AICE. É possível que o número de experiências seja superior, uma vez que depende de cada cidade inserir informações/critérios que definam a(s) experiência(s) que realizem.

Convivência” (460) destacam-se¹⁰². A problemática que está na base desta dissertação – “Formação Permanente” reuniu 271 experiências.

Gráfico n.º22
Número de Experiências existentes na base de dados da AI CE, por temática



Fonte: <http://www.edcities.org/>

No entanto, face às mudanças que se operam constantemente nas sociedades da esfera mundial, os temas das experiências vão sendo actualizados. Actualmente definem-se como tal, os seguintes assuntos:

- ✓ A imigração: uma oportunidade e um desafio;
- ✓ Lazer educativo;
- ✓ Convivência, Cooperação e Paz;
- ✓ A formação ao longo da vida;
- ✓ A inclusão digital: a TIC para tod@s;
- ✓ As cidades educadoras actuam contra a aceleração das alterações climáticas;
- ✓ O espaço d@s jovens nas cidades educadoras;
- ✓ A Gestão participativa dos espaços públicos;
- ✓ Desporto e inclusão social;
- ✓ Acções contra o racismo e a xenofobia;
- ✓ Novas experiências.

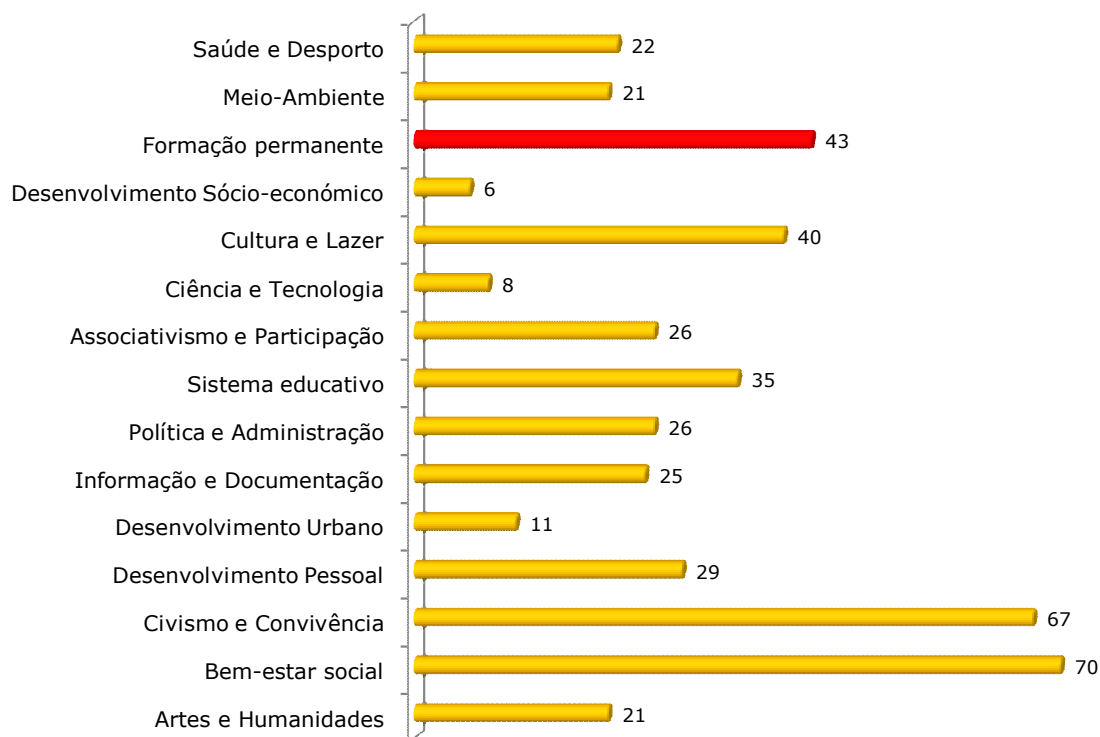
¹⁰² Deve-se, contudo, referir que as experiências podem ser assinaladas com um ou mais descritores. Porquanto o número de experiências por temática supera o número real de experiências desenvolvidas efectivamente.

CIDADES EDUCADORAS: NOVA PERSPECTIVA DE INTERVENÇÃO MUNICIPAL

Presentemente, Portugal conta com 38 municípios¹⁰³ que, ao longo dos anos, assinaram a Carta das Cidades Educadoras, comprometendo-se a aplicar os princípios nela exarados. No sítio da AICE, registam-se 117 experiências desenvolvidas por cidades portuguesas, destacando-se, de forma inequívoca, a cidade de Lisboa, com 55 experiências.

No nosso país (Gráfico n.º24), seguindo-se a tendência mundial, o “Bem-estar social” (70) e o “Civismo e Convivência” (67) motivaram a maioria das experiências. O tema subjacente a esta dissertação – “Formação Permanente” foi abordado em 43 experiências.

Gráfico n.º23
Número de Experiências Portuguesas existentes na base de dados da AICE, por temática



Fonte: <http://www.edcities.org/>

¹⁰³ Águeda, Albufeira, Almada, Amadora, Azambuja, Barreiro, Braga, Cascais, Chaves, Coimbra, Esposende, Évora, Grândola, Guarda, Leiria, Lisboa, Loulé, Loures, Moura, Odivelas, Oliveira de Azeméis, Paços de Ferreira, Palmela, Paredes, Pombal, Portimão, Porto, Rio Maior, Sacavém, Santa Maria da Feira, Santarém, São João da Madeira, Sever do Vouga, Sintra, Torres Novas, Trofa, Vila Franca de Xira, Vila Real.

5.3. MODELO ORGANIZATIVO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL À LUZ DA FILOSOFIA DAS CIDADES EDUCADORAS

Nos anos mais recentes, fenómenos como a democracia cultural, a descentralização, a participação, o associativismo, o potencial educativo do meio envolvente, o trabalho em rede, entre outros, passaram a pautar a realidade das comunidades urbanas, que ao longo da história, sofreu sucessivas transformações ao nível do sistema político-organizativo (Caballo Villar, 2007).

O espaço local tornou-se o centro nevrálgico de procura de novos meios para alcançar o crescimento económico e social, bem como de mudanças estruturais que possibilitassem um maior aproveitamento dos recursos e um aumento da qualidade de vida das comunidades citadinas. A descentralização, a revalorização dos poderes locais, a sua reestruturação são hoje práticas políticas que os municípios se propõem desenvolver (Borja, 1987: 29).

As autarquias procuram, assim, o seu novo papel, pese embora a indefinição de competências autárquicas dificulte tal desígnio. Para tal, as administrações locais procuram experimentar diferentes modelos de organização que lhes permitam dar resposta aos novos contextos e solicitações sociais.

Importa, no entanto, referir que não há um modelo de organização ideal. Todavia, o modelo de compactação ou de territorialização dos serviços – que se caracteriza pela descentralização político-administrativa, tem como base o quadro legal de transferência de competências, e pretende avançar para uma organização que maximize os recursos, evitando duplicações e oferecendo serviços unificados ao cidadão – assume-se como a opção mais adequada neste contexto.

“La compactación nació como una necesidad de organizar los pocos medios y de responder a las necesidades reales que presionaban al político y a los técnicos, prescindiendo de las divisiones administrativas.”¹⁰⁴ É também, nas palavras de Torrela (1989: 2), um processo de mudança organizativa para passar de uma actuação sectorial para uma nova forma de dar uma resposta integral às necessidades das cidades contemporâneas.

¹⁰⁴ Jara, C., Alonzo, S., (1990), La actuación compactada – un nuevo modelo organizativo en la intervención social, pp. 15

Para Caballo Villar (2007:66), o modelo compactado é, em definitivo, o que nos permite maior proximidade ao ideal de Cidade Educadora. Se à definição de Cidade Educadora colocarmos em paralelo a de compactação comprova-se, pelo menos ao nível teórico, que a Cidade Educadora está na base da formulação do modelo compactado. Neste seguimento, a autora sugere uma série de linhas directivas para desenhar um modelo organizativo e de intervenção concomitante com a filosofia da cidade educadora, resumidamente exposta na tabela n.º8.

Por sua vez, “as directrizes gerais pretendem orientar o desenho de um modelo organizativo e de intervenção para as administrações locais que queiram assumir a filosofia de Cidade Educadora como eixo da sua actuação, apresentando-se com a convicção de que a aplicação gradual de grandes ideias genéricas como Cidade Educadora criam uma dinâmica muito interessante de concertação de agentes, de concertação de esforços e recursos e de criação de um projecto partilhado de desenvolvimento territorial que incide na qualidade de vida das pessoas concretas que fazem parte das comunidades.”¹⁰⁵

Temos, assim, que a compactação não constitui a alternativa, não é o modelo (Caballo Villar, 2007, Jara e Alonzo, 1990), mas apenas tão só uma via que possibilita maior coerência na actuação da administração local e define um modelo de gestão que permite alcançar uma rentabilidade social e cívica dos recursos que uma cidade gera como signos de identidade e como eixos da sua realidade social. “Es um modelo que tiene sentido aqui y ahora (...) lo vamos a ir superando en el momento en que no resulte efectivo para la consecución de nuestros objetivos. Pero sin duda es, hoy por hoy, el modelo más acorde com la promoción del desarrollo del individuo y su ecosistema”¹⁰⁶

¹⁰⁵ Caballo Villar, (2007), ob. citada, pp. 214

¹⁰⁶ Jara, C., Alonzo, S., (1990), ob. citada, pp. 18

Tabela n.º8
Orientações para o desenho de um modelo organizativo e de intervenção
no horizonte da cidade educadora

Mudanças legislativas	concretizar competências que no âmbito do bem estar social, cultural e educativo devem assumir e desenvolver os municípios. adequar corpo legislativo às exigências do funcionamento globalizado
Princípio da subsidiariedade e a descentralização	permitir uma maior aproximação ao cidadão e a sua implicação na vida municipal, ao nível da tomada de decisões e gestão no seio do município requer uma globalização e uma visão de conjunto para não se perder o sentido de território, assim como o estabelecimento de protocolos de funcionamento que garantam a coerência e coordenação das actuações
Organismos autónomos locais	proporcionar maior agilidade na gestão dos recursos e na adequação das respostas às necessidades da população
Globalizar	político vontade prática de coordenar e elaborar programas conjuntos o que pressupõe uma delimitação rigorosa de competências e responsabilidades para que as conexões sejam claras técnico uma só equipa organicamente estabelecida de profissionais com dependência de áreas municipais diversas económico consensualizar os recursos materiais e de pessoal infra-estruturas poupar gastos de manutenção, multiplicar a utilização de espaço e facilitar acesso do cidadão aos diferentes serviços
Estruturas e instrumentos	mecanismos de concertação de interesses e prioridades, tais como a criação de plataformas
Políticas Integrais	abandonar a sectorialização, desenvolvendo programas horizontais e interdisciplinares
Planificação global	necessário criar mecanismos que permitam uma planificação conjunta, concertada, partilhada, que ajude a criar consciência na comunidade das possibilidades de desenvolvimento e qualidade de vida, assim como das responsabilidades a assumir por cada um os planos estratégicos como instrumentos que condensam propostas e se convertem em peças fundamentais da potenciação global dos territórios
Equipas profissionais operativas	criar uma cultura de trabalho interdisciplinar onde se assuma o desempenho profissional como uma capacidade técnica que permite a análise, desenho, execução e avaliação das problemáticas sociais
Trabalho em rede	estabelecer redes básicas de coordenação de serviços
Capacidade de liderança	a administração precisa de uma capacidade de liderança que facilite o aglutinar de esforços e interesses
Programas de Utilização Didáctica do meio	elementos de coesão e estruturação do território, na medida em que coordenam entidades muito díspares e criam uma consciência colectiva da origem, evolução, presente e futuro da comunidade e da sua organização

Fonte: Elaborado com base em Caballo Villar, pp. 211-214

5.4. AS CIDADES EDUCADORAS E A EDUCAÇÃO DE ADULTOS

O conceito de Cidade Educadora transforma-se com a mudança das vidas nas cidades e seus habitantes.

Em 1999, na Assembleia Geral da AICE realizada em Jerusalém, por ocasião do seu V Congresso Internacional, já se registava expressamente a necessidade das propostas das cidades educadoras transcenderem as primeiras idades e a própria escola, para passarem a incluir toda a população, e outros domínios existentes no espaço urbano.

Figueras (2008) considera que o facto de a primeira redacção das Carta das Cidades Educadoras se ter centrado na infância e juventude, limitou, de certo modo a compreensão do alcance do conceito e, portanto, das suas possíveis aplicações práticas. Mas a possibilidade, expressa no último artigo da mesma Carta, desta ser ampliada no que respeita a temas não abordados à época, abriu caminho à sua reformulação, o que veio a suceder em 2004.

Com a intenção de adaptar o conceito de Cidade Educadora, a AICE elaborou e aprovou, no seu Congresso de Génova, em 2004, uma nova redacção da Carta das Cidades Educadoras. Um dos temas analisados – e que justificou a sua reformulação – foi a aprendizagem ao longo da vida. Com efeito, já no preâmbulo do mesmo documento o assunto fora referenciado, podendo ler-se que o objectivo permanente duma cidade educadora consistia em “aprender, trocar, partilhar e, por consequência, enriquecer a vida dos seus habitantes (...) [devendo] ocupar-se prioritariamente com as crianças e jovens, mas com vontade decidida de incorporar pessoas de todas as idades, numa formação ao longo da vida.”¹⁰⁷

Este princípio é assim assumido como uma exigência essencial num mundo em mutação constante, não só pensando na melhoria constante das competências laborais, mas também das familiares, cívicas, comunicacionais e sociais. No início do século XXI, as crianças e adultos parecem necessitar de uma educação ao longo da vida, de uma formação sempre renovada, para conseguirem efectuar uma “adaptação crítica e participação activa face aos desafios e possibilidades que se abrem graças à globalização dos processos económicos e sociais, a fim de poderem intervir, a partir do mundo local, na complexidade mundial, mantendo a sua

¹⁰⁷ AICE, (2004), Carta das Cidade Educadoras, Preâmbulo

autonomia face a uma informação transbordante e controlada por certos centros de poder económico e político.”¹⁰⁸ Uma cidade que aspire ser educadora deve, pois, moldar-se às exigências do novo mundo globalizado e digital, por forma a conseguir defender o espaço público democrático. Será indispensável que a cidade oriente a formação dos seus habitantes.

Na verdade, a cidade educadora, ante a complexa realidade em constante transformação, não pode, segundo del Pozo (2008), pretender, por si só, ser a chave de resolução de todas as dificuldades e de superação de todos os desafios. Contudo, pode aspirar a gerar um clima de qualidade cívica e de convivência urbana que permita tomar consciências dessas mudanças, orientar-se melhor na sua complexidade, atenuar e superar alguns dos efeitos negativos.

A educação é uma tarefa compartilhada: “familia y escuela pêro también una multitud de otros agentes no reconocidos hasta hoy, forman un nuevo escenario, un nuevo ‘sistema’ educativo, que se extiende a lo largo de toda la vida de todos los ciudadanos y que es necesario desvelar, considerar y desarrollar”¹⁰⁹.

Nesta conformidade, consagrou-se no primeiro artigo da referida Carta que “o direito a uma cidade educadora é proposto como uma extensão do direito fundamental de todos os indivíduos à educação. A cidade educadora renova permanentemente o seu compromisso em formar nos aspectos, os mais diversos, os seus habitantes ao longo da vida”. A Cidade deverá também “oferecer aos seus habitantes a possibilidade de ocuparem um lugar na sociedade, dar-lhes-á os conselhos necessários à sua orientação pessoal e profissional e tornará possível a sua participação em actividades sociais. (...) Para este efeito, as cidades deverão definir estratégias de formação que tenham em conta a procura social e colaborar com as organizações sindicais e empresas na criação de postos de trabalho e de actividades formativas de carácter formal e não formal, sempre ao longo da vida” (art.º n.º 15). A última referência explícita à aprendizagem ao longo da vida consta do 19.º artigo, onde se consigna a necessidade da cidade prever programas formativos nas tecnologias de informação e comunicações dirigidos a todas as idades e grupos sociais a fim de combater as novas formas de exclusão.

¹⁰⁸ Ibidem

¹⁰⁹ Figueras, P. (2008), *Ciudades Educadoras, una apuesta de futuro*, pp. 20

5.5. AS CIDADES EDUCADORAS – UM INSTRUMENTO DE COMPETITIVIDADE

Actualmente é entendimento pacífico que “a competitividade já nem sequer se estabelece apenas entre Estados nacionais, mas também entre regiões, supra ou infranacionais e, muitas vezes, entre cidades ou entre conglomerados metropolitanos. Torna-se, assim, evidente que um facto essencial da competitividade é a atractividade de que as cidades são portadoras.”¹¹⁰ As fontes de atractividade podem, sem dúvida, ser infinitas; contudo, iremos centrar-nos nas questões relativas à educação, e ao que tem e pode ser realizado a esse nível para aumentar a competitividade das urbes.

Porém, nem sempre foi assim. Com efeito, o papel centralizador que o Estado demonstrou nas últimas décadas, estrangulou, e continua a estrangular, de algum modo, as iniciativas locais com vista à competição. “Com a aceleração da globalização económica e com as mudanças do papel do Estado, [este] actua tendo como principal objectivo a competitividade económica e, em função disso, alguns autores começam já a designá-lo por estado-competidor”¹¹¹. Os municípios, apartados tanto tempo da capacidade e autonomia para agir localmente, de forma inovadora e competitiva, confrontam-se com desafios e com instrumentos, que não dominam, para lhes responder. Mesmo quando surgem oportunidades, as administrações locais não sabem como aproveitá-las em proveito próprio, consequência directa de anos de dependência estatal.

No que respeita especificamente a educação, a época moderna assistiu à utilização da escola, por parte do Estado, como um instrumento para a educação e formação dos cidadãos de acordo com um projecto por ele delineado. “Com isto a escola perdeu as ligações directas ao seu ambiente imediato que era a cidade de onde tinha sido originária para se situar no horizonte do Estado-nação com um projecto de conformação universal do cidadão, dirigido e assumido pelo Estado e fechado às influências locais.”¹¹² Estava-se na era do Estado Educador.

Presentemente, esse Estado Educador atravessa uma crise. Na perspectiva de Afonso (2001:37), o Estado ainda mantém um certo protagonismo, embora a sua centralidade, responsabilidade e visibilidade sociais estejam a esbater-se, porque a

¹¹⁰ Santos Silva, A. (2002), Por uma política de ideias em educação, pp. 130

¹¹¹ Afonso, A. Janela (2001), A redefinição do papel do Estado e as Políticas Educativas – Elementos para pensar a transição, pp.42

¹¹² Sousa Fernandes, A., Sarmento, T., Ferreira, F., Cidade Educadora: Novas perspectivas das políticas educativas

assumpção do seu novo papel de 'articulador' permite-lhe, mais facilmente, descentrar a pressão social relativa a certos direitos, convocando uma pluralidade de novos actores, não estatais, os quais, sendo levados a assumir-se como parceiros chamar a si uma importante quota de responsabilidade na consecução de objectivos públicos que outrora recaía exclusivamente no Estado.

Ainda assim, esta crise parece estar a criar espaço para a afirmação da Cidade Educadora. Na verdade, e como nos diz Neto-Mendes, "a expressão associativa dos municípios, à escala global, parece traduzir o crescimento e a visibilidade que as instâncias do poder local granjearam nos últimos vinte anos. (...) A profusão de movimentos e associações ... parece querer transmitir à sociedade um sinal claro: nós estamos presentes, queremos ter uma palavra a dizer sobre a organização da vida dos cidadãos ..."¹¹³ O movimento das Cidades Educadoras testemunha isto mesmo. Este movimento é o reconhecimento e tomada de consciência do papel da cidade na educação, já anunciado por Faure quando, em 1973 no seu 'Aprender a Ser', afirmava que a escola cada vez menos poderá assumir sozinha as funções educativas da sociedade e que a cidade é o 'parceiro' ideal para essa tarefa, porquanto encerrava um imenso potencial educativo.

A Cidade Educadora pode, então, ser encarada como um instrumento ao serviço das comunidades. Ao adoptar o compromisso de seguir a sua filosofia, um município está a munir-se de ferramentas que lhe permitem sair da dependência do Estado para actuar localmente; isto porque as Cidades Educadoras não 'pedem licença' a ninguém para agir. Efectivamente, "para se converterem em impulsionadoras do desenvolvimento territorial, as cidades (...) devem gerar políticas urbanísticas, sociais e económicas que possibilitem uma cidade sustentável, uma cidade que reflecta sobre a gestão da sua própria mudança, sopesando possibilidades e limites num projecto de cidade mobilizador de recursos, energias e ilusões que se concretizam em programas específicos, numa vontade política e social explícita e continuada de promoção da cidade e da qualidade de vida. (...) E a partir do pequeno projecto, em colaboração e coordenação, chegamos à compreensão da Cidade Educadora como uma opção mediante a qual se pretende fazer convergente o desenvolvimento integral de indivíduos e comunidades com uma melhoria global do território."¹¹⁴

¹¹³ Neto-Mendes, A., A participação dos municípios portugueses na educação e reforma do Estado – elementos para uma reflexão, pp.14

¹¹⁴ Caballo Villar, M., (2007), ob. citada, pp. 28

O município que não tomar a dianteira de fugir ao resquícios do modelo do Estado Educador, tenderá a ficar para trás. A inovação está em assumir-se como Cidade Educadora, e não como um instrumento nas mãos dum Estado centralizador.

Embora contornando diversos obstáculos, inerentes ao patamar de desenvolvimento económico, cultural e educativo do país e aos modelos centralizadores que alienam a participação pública, a ideia de Cidade Educadora vai trilhando o seu caminho. “Todavia, este itinerário mostra que há indicadores de mudança ao nível da intervenção municipal e de outros agentes culturais que apontam para um horizonte de maior participação e envolvimento do cidadão na vida colectiva. Há já vários municípios portugueses que estão integrados na Associação Internacional das Cidades Educadoras (...). O desafio que se coloca ... é que eles sejam capazes de incorporar numa política educativa local esta visão da cidade como espaço educativo e do município como um dos seus principais promotores.”¹¹⁵

¹¹⁵ Sousa Fernandes, A., Sarmiento, T., Ferreira, F., ob. citada

O movimento das cidades educadoras teve início em Barcelona, em 1990, congregando, actualmente, 424 cidades dispersas pela Europa, América, África e Ásia-Pacífico. Para a AICE, responsável pela elaboração da Carta das Cidades Educadoras (documento que encerra 20 princípios orientadores da acção das cidades educadoras), será educadora a cidade que assuma a função educadora com a mesma intencionalidade com que assume as suas funções tradicionais.

No conceito de cidade educadora emerge a centralidade do município, que tem que reorientar a sua política educativa. Contrariamente ao que sucedeu com o modelo de Estado Educador, caracterizado por um sistema educativo centralizado, pela posição marginal do município e pela sua subordinação aos objectivos nacionais do sistema educativo, as cidades educadoras têm que orientar-se para uma política educativa centrada na cidade. Estamos, assim, perante um modelo assente na descentralização político-administrativa e que se baseia na transferência de competência para os municípios. Este novo paradigma aponta para a cidade como um espaço social de encontro entre o global, o nacional e o local e entre a educação formal e a educação não formal e informal e para o município como dinamizador e coordenador de uma política educativa local.

Esta é, para nós, a oportunidade de as cidades se constituírem como actores com papel activo no âmbito da educação, uma vez que o município tem um papel fulcral de potenciação da possibilidade e realização educativa da cidade.

A indefinição de competências autárquicas que pauta a sociedade portuguesa constitui, no nosso entendimento, o maior entrave às tentativas das comunidades urbanas se assumirem como cidades educadoras, no sentido de desempenharem um papel activo no domínio referente às questões educativas. Para contornar este obstáculo, e à semelhança do que acontece noutros países – em particular em Espanha – as administrações locais têm procurado experienciar diferentes modelos de organização que lhes permitam dar resposta aos novos contextos e solicitações sociais. Importa, no entanto, referir que não há um modelo de organização ideal, pese embora, o modelo de compactação ou de territorialização dos serviços – que se caracteriza pela descentralização político-administrativa, tem como base o quadro legal de transferência de competências, e pretende avançar para uma organização que maximize os recursos, evitando duplicações e oferecendo serviços unificados ao cidadão – se assuma como a opção mais adequada neste contexto.

O conceito de cidades educadoras transforma-se com as mudanças sentidas nas cidades. Ao mesmo tempo que se vão impondo novos desafios associados à sociedade do conhecimento, vai-se sentindo a necessidade de 'actualizar' o conceito de cidades educadoras. Em 2004, a AICE decidiu elaborar e aprovar uma nova redacção da Carta das Cidades Educadoras, com o propósito de o adaptar. Um dos motivos que justificaram as alterações inseridas prende-se com o facto de a primeira redacção estar muito centrada na infância e na juventude, o que, na visão de vários autores que acompanhamos, limitou, de algum modo, a compreensão do alcance do conceito e as suas aplicações práticas. Consequentemente, o conceito de aprendizagem ao longo da vida foi introduzido ao longo de todo o reformulado texto. Reconhece-se, agora, que as cidades educadoras devem ocupar-se das crianças e jovens, mas com vontade decidida de incorporar, nos seus projectos educativos, pessoas de todas as idades, numa formação ao longo da vida.

Esta reformulação da Carta é já, a nosso ver, um sinal claro de que o conceito de cidades educadoras não deve estagnar numa definição rígida, mas antes, manter-se actual numa realidade em constante evolução. Se é exacto que em épocas passadas a competitividade económica e territorial estabelecia-se, sobretudo, entre estados nacionais ou regiões, actualmente verifica-se, mais amiúde, que o espaço local tomou a dianteira nesse domínio. Um vector essencial da competitividade consiste na atractividade de que as cidades são portadoras.

Actualmente, a competitividade verifica-se ao nível local, das próprias cidades; porém nem sempre foi assim. Com efeito, durante a vigência do modelo do Estado centralizador, este estrangulou as iniciativas locais conducentes à competição. Consequentemente, assiste-se, hoje, a que os municípios, apartados tanto tempo da capacidade e autonomia para agir localmente, de forma inovadora e competitiva, se confrontem com desafios e com instrumentos, que não dominam para lhes responder. Mesmo quando surgem oportunidades, as administrações locais não sabem como aproveitá-las em seu proveito, consequência directa de anos de dependência estatal. No nosso entendimento, a Cidade Educadora deve ser encarada como um instrumento ao serviço das comunidades urbanas. Ao adoptar o compromisso de seguir a sua filosofia, um município está a munir-se de ferramentas que lhe permitem sair da dependência do Estado para actuar localmente, isto porque as Cidades Educadoras não 'pedem licença' a ninguém para agir. Efectivamente, para se converterem em impulsionadoras do desenvolvimento e competitividade territorial, as cidades devem assumir a dianteira da administração das políticas urbanísticas, sociais, económicas e educativas.

6.1. OBJECTIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

Como já foi referido anteriormente, em termos genéricos, esta dissertação ambiciona identificar instrumentos, recursos e estratégias que as autarquias locais nacionais poderão adoptar/ desenvolver para responder aos objectivos lançados pela Estratégia de Lisboa no sentido de melhorar as qualificações académicas dos portugueses adultos e de requalificar activos, no sentido de assentar a competitividade no conhecimento e no capital humano

Ao longo desta dissertação tornou-se perceptível que o cumprimento das directrizes da Estratégia de Lisboa, principalmente ao nível da competitividade, depende do empenhamento de diversas instituições a vários níveis. Apesar de não serem reconhecidas como actores privilegiados, nomeadamente no que respeita as questões ligadas à educação, as autarquias podem, se quiserem, ter um papel relevante nesse domínio. A filosofia do movimento das Cidades Educadoras, anteriormente analisado, vem precisamente reforçar esta ideia.

A questão fulcral que importa dirimir nesta sede consiste em saber: Como é que autarquias locais nacionais estão a responder às exigências impostas pela Estratégia de Lisboa, nomeadamente na qualificação de adultos?

Duma análise preliminar, parece-nos lícito afirmar que, de um modo geral, os municípios se sentem um pouco inertes em relação a esse objectivo definido supra-nacionalmente; senão vejamos: o número de autarquias com Centros Novas Oportunidades próprios é de 4 em 308 concelhos. E, sendo este o panorama nacional, procurámos equacionar possíveis soluções para alterar este cenário.

A primeira hipótese aventada, e de carácter mais geral, está intimamente ligada à filosofia das Cidades Educadoras. Parte-se da ideia de que com a implementação de acções e projectos concretos relacionados com a temática em análise, não se contentando com a mera ostentação do título em papel de cidade educadora, uma autarquia mudará para sempre o seu modo de actuação, sem nunca se desviar do seu fim último: a melhoria contínua da qualidade de vida dos seus habitantes. Ostentamos a conhecida máxima do escritor português, Fernando Pessoa, de que 'primeiro estranha-se, depois entranha-se', para qualificar a acção de uma cidade educadora: poderá demorar algum tempo até os procedimentos inerentes a esta filosofia se entanharem na acção da autarquia, mas, posteriormente, será difícil recuar, e voltar ao passado. Dito de outro modo a adesão plena à filosofia das

OBJECTIVOS E METODOLOGIA

idades educadoras oferece a possibilidade de dinamizar e reforçar os recursos relacionais, de conhecimento e de mobilização existentes na comunidade.

Uma segunda hipótese prende-se com a participação das autarquias nos processos de educação de adultos que decorrem nos Centros Novas Oportunidades, encarados como instrumentos práticos para estas cumprirem o desígnio de aumentar a qualificação dos seus cidadãos, e, posteriormente aumentar o seu nível de competitividade.

Colocamos ainda a hipótese de que os CNO comportam uma dupla função no que respeita uma cidade educadora: por um lado permitem, às autarquias que participam na educação de adultos aumentar as habilitações os seus cidadãos – função para a qual foram especificamente concebidos, e por outro abrem caminho para a concretização dos princípios subjacentes à filosofia das cidades educadoras.

6.2. METODOLOGIA E INSTRUMENTOS

Num trabalho de pesquisa torna-se necessário recorrer a métodos e técnicas de investigação, os quais variam de acordo com o tema e a forma de o abordar. O capítulo que agora se inicia trata da determinação do método que irá ser utilizado para chegar ao conhecimento, ou seja, do processo metodológico que será definido através de um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos que permitirão a aquisição de novos conhecimentos relativos ao objecto de estudo.

6.2.1. Estudo de Caso

A investigação qualitativa é descritiva, sendo que deve ser rigorosa e resultar directamente dos dados recolhidos. Estes dados são analisados indutivamente. Os investigadores desenvolvem conceitos e chegam à compreensão dos fenómenos a partir de padrões provenientes da recolha de dados. Bogdan e Biklen (1994) consideram que a investigação qualitativa, ao caracterizar-se pelos aspectos acima referidos, constitui um plano de investigação flexível.

Ao assumir-se esta investigação como sendo um “Estudo de Caso”, é importante distinguir esta metodologia de investigação de outros conceitos aparentemente análogos (Merriam, 1990). Um Estudo de Caso de natureza investigativa não é idêntico a um trabalho com casos, a um método de casos ou a história de casos. O Estudo de Caso pode definir-se como uma descrição intensiva, holística e uma análise de um fenómeno, de uma instituição ou de uma determinada pessoa integrada num contexto específico e particular (Serrano, 1994). A sua principal vantagem consiste, exactamente, na concentração das atenções do investigador numa situação específica tentando compreender melhor a sua fenomenologia.

No caso específico analisar-se-á a situação particular da Câmara Municipal de Lisboa, e em particular, o seu Centro Novas Oportunidades, pretendendo percepcionar o seu modo de organização e actuação numa linha de comparação com os princípios da Carta das Cidades Educadoras. Centrando-nos no mesmo objecto de estudo, propomo-nos comparar tais princípios com as competências-chave expressas no Referencial de Competências-Chave de Nível Secundário usado na actividade diária do CNO em estudo.

6.2.2. Análise de Conteúdo

Aqui chegados, importa saber em que consiste actualmente a análise de conteúdo. Efectivamente, ela pode definir-se como um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais subtis e em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ extremamente diversificados. O factor comum destas técnicas múltiplas e multiplicadas é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência. Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre dois pólos do rigor da objectividade e da fecundidade da subjectividade. Absolve e cauciona o investigador por esta atracção pelo escondido, o latente, o não-aparente, o potencial de inédito (do não dito), retido por qualquer mensagem. (Bardin, 2006: 7).

Uma das principais vantagens da análise de conteúdo, enquanto técnica, reside no facto de poder exercer-se sobre material que não foi produzido com o fim de servir a investigação empírica e sobre material não estruturado (Vala, 1986:107). Tal como sustentam Quivy e Campenhoudt (1992: 224,225), o lugar ocupado pela análise de conteúdo na investigação social é cada vez maior, nomeadamente porque incide sobre mensagens tão variadas como obras literárias, artigos de jornais, documentos oficiais, actas de reuniões e entrevistas. A análise de conteúdo, ao nível dos objectivos de investigação, pode ser usada para “o exame da lógica de funcionamento das organizações, graças aos documentos que elas produzem”¹¹⁶, desiderato que se tem em vista alcançar com a presente dissertação.

No presente estudo, e tendo em mente os objectivos delineados, pretende-se analisar os diversos materiais internos disponibilizados pela Câmara Municipal de Lisboa. Trata-se de relatórios anuais de actividade, planos estratégicos, etc. Dada a diversidade de material a analisar, optou-se pela definição de palavras-chave que “resumem” os princípios da Carta das Cidades Educadoras (Tabela n.º9). De realçar que esta investigação pretende avaliar a capacidade de Lisboa ser, ou não, uma cidade educadora através da apreciação, tão só, do seu CNO. Não serão, portanto, alvo de análise qualquer outro tipo de projecto, acções ou intervenções que extravasem o objecto de estudo em análise. Numa segunda fase realizar-se-á uma análise comparativa dos princípios da referida Carta, com as Competências-Chave, redigidos no Referencial de Competências-Chave de Nível Secundário, documento segundo o qual o CNO em estudo pauta a sua actividade.

¹¹⁶ Quivy, R., Campenhoudt, L. (1992), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, pp. 227

OBJECTIVOS E METODOLOGIA

Tabela n.º9
Palavras-chave que 'resumem' os princípios da Carta das Cidades Educadoras

Carta das Cidades Educadoras		
art.	Palavras-chave	
1	Direito à educação Formação ao longo da vida	
2	Diversidade e compreensão Cooperação solidária Combate à discriminação Liberdade de expressão Diversidade cultural	
3	Diálogo entre gerações	
4	Justiça social Civismo democrático Qualidade de vida Promoção dos habitantes	
5	Política educativa local, ampla, transversal e inovadora Educação formal, não formal e informal	
6	Diagnóstico social	
7	Valorização dos costumes Promoção das línguas existentes	
8	Planeamento urbano Ordenamento do espaço físico Pessoas com dependências	
9	Informação, orientações e formações em valores éticos e cívicos	
10	Espaços, equipamentos e serviços públicos adequados	
11	Educação para a saúde Desenvolvimento sustentável	
12	Participação pública	
13	Impacto das ofertas públicas	
14	Formação aos educadores Formação a indivíduos sem consciência das suas funções educadoras	
15	Parcerias com outras instituições	
16	Coesão social Integração de imigrantes e/ou refugiados	
17	Colaboração das administrações com a sociedade civil	
18	Associativismo	
19	Formação em novas tecnologias da informação e da comunicação	
20	Valores	respeito tolerância participação responsabilidade ...

CAPITULO 7

ESTUDO DE CASO

A INTERVENÇÃO DE LISBOA ENQUANTO CIDADE EDUCADORA NA EDUCAÇÃO
DE ADULTOS

7.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO

7.1.1. A formação na Câmara Municipal de Lisboa

O primordial propósito da Câmara Municipal de Lisboa reside na satisfação das necessidades públicas no âmbito geográfico de Lisboa. “Nesse sentido, o seu principal objectivo é servir da melhor forma o munícipe, porque é para ele que a Câmara Municipal de Lisboa trabalha”¹¹⁷. No que para o presente estudo releva, consideramos que a melhor forma de servir o cidadão consiste em colocar à sua disposição meios e instrumentos de educação não formal.

A formação na Câmara Municipal de Lisboa é, na actualidade, gerida pela própria autarquia, através da Divisão de Formação (DF), que depende da Direcção Municipal de Recursos Humanos (DMRH). Desde 1997 que a Câmara Municipal de Lisboa, através dos seus serviços de formação, é uma entidade acreditada¹¹⁸ para a formação nos vários domínios e em todas as áreas temáticas de formação. Executando as políticas e estratégias definidas pelo executivo municipal, a DMRH tem conseguido, mediante uma concertada racionalização e optimização de meios, a dinamização e valorização do capital humano da autarquia ao longo dos anos.

A DF, que tem na sua dependência duas unidades orgânicas – a Escola de Jardinagem e a Escola de Calceteiros – tem por missão:

- “Promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos recursos humanos da Câmara Municipal, mediante o acesso a formação profissional pertinente para as suas funções e para o sucesso da organização, visando uma melhoria da qualidade do serviço;
- Desenvolver estudos e projectos que sustentam a actividade formativa, designadamente projectos transnacionais de intercâmbios, de redes e de formação, no âmbito de iniciativas comunitárias;
- Promover acções de formação, sensibilização e informação para os munícipes, em vários domínios, enquadradas em projectos específicos de desenvolvimento”¹¹⁹

Embora actividade principal da DF consista na organização da formação profissional para os funcionários da autarquia, este serviço também tem nas suas atribuições e

¹¹⁷ Documento interno à CML n.º7

¹¹⁸ A Divisão de Formação para além de estar acreditada como entidade formadora pelo Centro de Estudos de Formação Autárquica (CEFA), é Centro ECDL- European Computer Driving Licence certificando competências informáticas, e Centro ESRI-Earth Sistem Research Institute

¹¹⁹ Documento interno à CML n.º7

competências o desenvolvimento de um conjunto de actividades e projectos, de entre os quais se destacam:

- Coordenação da Formação Externa
- Formação Inicial, no âmbito da qual são realizados estágios de natureza diversa:
- Projecto de Educação e Formação de Adultos – EFA

Numa perspectiva de desenvolvimento de uma política de qualidade, a Divisão de Formação adoptou como Visão:

- Oferecer aos recursos humanos da CML a melhor solução de formação para, em conjunto, servir melhor o munícipe.
- Ser um serviço de referência no quadro das organizações de formação.

Acreditada, em 2003, como Centro de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), actualmente designado por Centro Novas Oportunidades (CNO), a DF desenvolve o Projecto de Educação e Formação de Adultos na Câmara Municipal de Lisboa, o qual tem por destinatários os funcionários menos escolarizados da autarquia e visa, através do recurso as metodologias de reconhecimento, validação e certificação de competências, a concessão do 6º, 9º ou 12º anos de escolaridade.

7.1.2. O Centro Novas Oportunidades da Câmara Municipal de Lisboa

O Centro Novas Oportunidades da Câmara Municipal de Lisboa situa-se na Rua Professor Lima Basto, em Lisboa, em instalações da autarquia que demonstram algumas limitações e constrangimentos, nomeadamente em termos de espaço, equipamentos e conservação das instalações. Com cinco formadores, cinco profissionais de RVCC, um técnico de diagnóstico e acompanhamento e um administrativo, este centro contou com um total de 298 inscrições, durante o ano de 2008. Nesse mesmo ano, 84 trabalhadores viram as suas qualificações serem certificadas ao nível básico, após um processo de reconhecimento e validação de competências¹²⁰. Só a partir do segundo semestre de 2008 é que este CNO pôde integrar um técnico de Diagnóstico e Acompanhamento e assim iniciar o processo de RVCC ao nível secundário, respondendo à pretensão de 139 funcionários da Câmara Municipal de Lisboa.

¹²⁰ Documento interno à CML n.º4

7.2. CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA COMO CIDADE EDUCADORA

A Câmara Municipal de Lisboa é membro fundador da Associação Internacional das Cidades Educadoras¹²¹ – AICE – e, desde o 1º Congresso Internacional realizado em Barcelona em 1990, tem procurado trabalhar a grande temática que é a Cidade Educadora. Esta edilidade assinou a “Carta das Cidades Educadoras” – Declaração de Barcelona de 1990 e a Declaração de Génova de 2004, preocupando-se em reflectir e aplicar na sua vivência os princípios exarados em tais documentos, assumindo que para além de educativa a cidade deve ser educadora, o que implica uma intencionalidade, uma consciencialização e um trabalho transversal, coordenado ao nível dos vários agentes educadores da cidade, espaço apropriado, recriado por todos os seus cidadãos sendo, por isso, um espaço de cidadania e formação ao longo da vida.

Tendo por objectivo a realização de um trabalho coordenado a nível nacional numa reflexão teórico-prática sobre a importância da urbe/município como Educador(a), foi criada a Rede Territorial Portuguesa das Cidades Educadoras, que se baseou no modelo da Rede Metropolitana dos Municípios Educadores. Desde o início de 2005, a Rede Territorial Portuguesa organizou-se como rede estruturada, com uma Comissão de Coordenação, constituída actualmente, por sete municípios – Albufeira, Évora, Grândola, Lisboa, Torres Novas, Santa Maria da Feira e Vila Real. Cinco desses municípios são eleitos por maioria de votos secretos e os dois restantes são respectivamente o município representante da Rede no Comité Executivo Internacional e o município organizador do Congresso Nacional.

A autarquia da Lisboa é, presentemente, o representante português da Rede Territorial no Comité Executivo da AICE, tendo, para o efeito, sido eleita pelos restantes municípios; por sua vez, Évora foi a cidade que acolheu o Congresso Nacional de 2009, por votação maioritária da candidatura apresentada à Comissão de Coordenação.

Deste modo, com periodicidade e realização geográfica por vários municípios do país, as cidades portuguesas integrantes da Rede, bem como os interessados em integrar a mesma, trabalham em conjunto estas temáticas, partilhando experiências e procurando num trabalho em rede assumirem-se como municípios educadores.

¹²¹ Lisboa fez parte Comité Executivo da AICE até Novembro de 2007

7.2.1. BOAS-PRÁTICAS

Com o objectivo de favorecer a difusão daquelas experiências inovadoras que podem ser ponto de referência para outras cidades, a AICE destaca algumas actuações em forma de boas-práticas. Da Base de Documentos e Experiências da AICE fazem parte 55 experiências realizadas pela Câmara Municipal de Lisboa, nas quais se inclui a experiência intitulada "[Una nueva experiencia de formación en el Ayuntamiento de Lisboa: el Proyecto de Educación y Formación de Personas Adultas](#)"¹²², considerada uma dessas boas-práticas no âmbito da Educação de Adultos.

7.3. NA PRÁTICA ...

O primeiro princípio da Carta das Cidades Educadoras, intitula-se 'O Direito a uma Cidade Educadora', que mais não é do que uma extensão do direito fundamental à educação, e à educação ao longo da vida. Ao ter "como missão a elevação do nível de qualificação dos funcionários da autarquia através da disponibilização de ofertas de Educação e Formação de Adultos"¹²³, e a preocupação de "oferecer aos recursos humanos da Câmara Municipal de Lisboa a melhor solução de formação"¹²⁴, esta administração local celebra o compromisso de formar os seus habitantes ao longo da vida.

Para levar a cabo a actuação pretendida, os responsáveis pela política municipal devem possuir informação objectiva sobre as necessidades dos seus cidadãos (Princípio n.º6). Para tanto, torna-se necessário realizar diagnósticos periódicos da situação real e por isso, "há mais de 17 anos que a Câmara Municipal de Lisboa organiza formação profissional para os seus trabalhadores de forma estruturada (...), sustentados em estudos de levantamento de necessidades de formação dos seus recursos humanos"¹²⁵.

De acordo com os dados do 'Balanço Social de 2004', na Câmara Municipal de Lisboa 46,2% dos funcionários não possuíam as habilitações literárias mínimas. A realidade mostrava, efectivamente, que apesar dos esforços efectuados ao nível da formação do efectivo, este possuía um nível habilitacional relativamente baixo –

¹²² http://www.bcn.es/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_banc.html

¹²³ Documento interno à CML n.º1

¹²⁴ Documento interno à CML n.º 1

¹²⁵ Documento interno à CML n.º 7

confirmando a teoria de que os indivíduos possuem competências, mas que não as vêm reconhecidas. Assim, “constatando o défice habilitacional dos funcionários da autarquia (...) [a Câmara Municipal de Lisboa] procurou equacionar as soluções disponíveis a nível nacional no sentido de elevar as habilitações escolares do efectivo, através de formas alternativas ao ensino formal”¹²⁶ (Princípios n.º 1 e n.º 5).

Feito este diagnóstico inicial, tornava-se imperativo definir políticas locais para combater o flagelo das baixas qualificações dos seus funcionários (Princípio n.º5). No início da década passada, mais precisamente em 2002, através da Divisão de Formação, a edilidade lisboeta desenvolveu o Projecto de Educação e Formação de Adultos, projecto este que propicia, por um lado, “o desenvolvimento de novos projectos de vida social e profissional dos seus funcionários bem como a elevação da qualidade do serviço prestado pela autarquia ao cidadão”¹²⁷.

Inicialmente, a autarquia “não sendo entidade acreditada como Centro RVCC, estabeleceu parcerias com os Centros RVCC do CEPRA (Centro de Formação Profissional de Reparação Automóvel) e da INDE (Organização Cooperativa para a Intercooperação e Desenvolvimento, CRL)”¹²⁸ (Princípio n.º 15).

Em 2003, munida de um espírito ambicioso e inovador, a Câmara Municipal de Lisboa “apresentou a candidatura a Acreditação desta autarquia como entidade potencialmente promotora de um Centro RVCC, acreditação que se tornou efectiva”¹²⁹. (...) Em Janeiro de 2005 iniciou-se a actividade do Centro RVCC da Câmara Municipal de Lisboa (em regime de auto-financiamento)”¹³⁰. ‘Contra ventos e marés’, porquanto o processo de candidatura foi longo e sofreu algumas contrariedades, Lisboa tornava-se assim no primeiro município do país a ter um Centro RVCC acreditado. Pode-se, portanto, concluir que a persistência foi recompensada, já que a Câmara Municipal de Lisboa ficou posicionada em 1º lugar na Lista nacional ordenada por entidade. (Princípios n.º 5 e 10)

¹²⁶ Documento interno à CML n.º6

¹²⁷ Documento interno à CML n.º 6

¹²⁸ Documento interno à CML n.º 6

¹²⁹ A acreditação resultou da apresentação da candidatura desta autarquia a um concurso nacional promovido pelo Min. Educação/ Direcção Geral de Formação Vocacional, no qual a Câmara Municipal de Lisboa foi posicionada em 1º lugar na Lista nacional ordenada por entidade, publicada em Dez de 2003

¹³⁰ Documento interno à CML n.º 6

Estavam, deste modo, abertas as portas ao Projecto de Educação e Formação de Adultos da Câmara Municipal de Lisboa, com o “objectivo de potenciar os conhecimentos adquiridos ao longo da vida, quer pela experiência pessoal e profissional do adulto, quer pela sua participação em cursos de formação, (...), constituindo uma oportunidade única de rentabilizar o investimento pessoal e da organização com resultados objectivos na elevação das qualificações escolares dos seus trabalhadores.”¹³¹ (Princípio n.º5).

Se atendermos à Carta das Cidades Educadoras verificamos que são vários os princípios que se referem, implícita ou explicitamente, à necessidade de uma cidade promover no seu seio a educação e formação de adultos (Princípios n.º 1, n.º 15 e n.º 19). O CNO da Câmara Municipal de Lisboa concretiza esses princípios, através da definição dos seguintes objectivos próprios:

- “Disponibilizar as soluções de Educação e Formação de Adultos adequadas ao público-alvo;
- Alargar o âmbito de intervenção do CNO da Câmara Municipal de Lisboa e o público-alvo abrangido (...)
- Contribuir para a valorização pessoal e profissional ...
- Promover uma aproximação entre património de competências reais de cada funcionário e as respectivas certificações oficiais
- Potenciar desenvolvimento das competências individuais ao nível das tecnologias de informação e comunicação, permitindo o acesso de um público info-excluído à sociedade de informação
- Promover motivação ...
- Permitir aos funcionários o acesso a outras ofertas formativas que exijam a escolaridade obrigatória, impulsionando a sua valorização pessoal e profissional”¹³².

Um dos grandes desafios lançados às cidades mundiais, também expresso na Carta das Cidades Educadoras, tem que ver com a capacidade de conjugar todos os factores possíveis para que possam construir uma verdadeira sociedade do conhecimento sem exclusões (Princípio n.º 19). Abarcando igualmente esse desafio, o CNO em estudo procurou providenciar o acesso às tecnologias da informação e comunicação aos indivíduos inscritos em processo de RVCC, de tal modo que “...

¹³¹ Documento interno à CML n.º 7

¹³² Documento interno à CML n.º 1

são muitos os funcionários pouco escolarizados que (...) foram adquirindo competências a nível informático, linguístico e técnico”¹³³.

As subsequentes linhas permitem-nos perceber que os desígnios do CNO da Câmara Municipal de Lisboa confluem com a filosofia das Cidades Educadoras, no que respeita o combate à exclusão e discriminação (Princípio n.º 2):

- “O grupo de formandos deste curso caracteriza-se pelo risco de exclusão social e profissional, tendo sido acompanhados pela equipa CNO, ao nível formativo e de apoio psicossocial, mediante o estabelecimento de estratégias individuais de intervenção e de acompanhamento...”¹³⁴
- “Assinatura do Protocolo (...), com vista ao encaminhamento dos funcionários da Câmara Municipal de Lisboa, surdos, cegos e surdos-cegos para o CNO da Casa Pia de Lisboa com o objectivo de estes elevarem o seu grau de escolaridade.”¹³⁵

Para a prossecução da missão e dos objectivos identificados, o CNO da Câmara Municipal de Lisboa actua de acordo com 3 princípios: a parceria, a cooperação e a proactividade.

- “O princípio da parceria tem-se manifestado através do estabelecimento de parcerias com entidades externas, que permitem a disponibilização de alternativas adequadas e à medida dos funcionários.
- O princípio da cooperação está subjacente ao esforço da Divisão de Formação, em geral, e do CNO, em particular, em cooperar internamente com os vários serviços da Câmara Municipal de Lisboa, através dos Núcleos de Apoio à Formação, da sensibilização dos dirigentes, etc.
- O princípio da proactividade revela-se na disponibilização de soluções próprias e inovadoras, sempre que existam no panorama nacional de Educação e Formação de Adultos respostas adequadas às necessidades e perfis de diagnóstico dos adultos inscritos no projecto EFA”¹³⁶.

Segundo o princípio n.º 15 da Carta das Cidades Educadoras, as comunidades urbanas deverão definir estratégias de formação que tenham em conta a procura social e colaborar com [outras] organizações (...), sempre ao longo da vida. Este CNO visa a cooperação, estabelecendo recorrentemente parcerias “com outros

¹³³ Documento interno à CML n.º 7

¹³⁴ Documento interno à CML n.º 3

¹³⁵ Documento interno à CML n.º 3

¹³⁶ Documento interno à CML n.º 1

centros novas oportunidades da área de Lisboa, no sentido de partilhar experiências e procedimentos”¹³⁷, ou outras entidades.

O CNO da Câmara Municipal de Lisboa conta com a parceria interna de 2 unidades orgânicas:

- 1) As Escolas de Jardinagem e Calceteiros da Câmara Municipal de Lisboa – onde são operacionalizados Cursos de Educação de Adultos;
- 2) O Núcleo de Apoio à Formação – donde fazem parte cerca de 50 funcionários pertencentes aos diversos serviços da Câmara Municipal de Lisboa, que são interlocutores privilegiados nos contactos entre o CNO e os restantes serviços municipais.¹³⁸

Para além dos parceiros internos à autarquia, a administração lisiponense têm vindo, ao longo dos anos, a estabelecer parcerias externas, com diferentes objectivos, consoante a natureza das mesmas. O CNO da Câmara Municipal de Lisboa tem privilegiado os seguintes parceiros:

- FORINO, Escola de Novas Tecnologias¹³⁹;
- Centro de Formação para o Sector Terciário do Instituto de Emprego e Formação Profissional¹⁴⁰;
- Casa Pia de Lisboa/ CNO do Colégio António Aurélio da Costa Ferreira¹⁴¹;
- Porto Editora¹⁴²;
- Escola Secundária Marquês de Pombal¹⁴³.

O alargamento da actividade formativa e de educação de adultos imprimiu a necessidade de dotar o então Centro RVCC de novos espaços físicos, tarefa onerosa e burocrática (Princípio n.º 10). Este constrangimento só foi superado graças à lógica de subsidiariedade. Visando dotar a cidade de espaços e equipamentos adequados ao desenvolvimento das suas responsabilidades, “as soluções disponibilizadas pelo CNO têm lugar na cidade de Lisboa, fazendo uso dos recursos da autarquia”¹⁴⁴.

¹³⁷ Documento interno à CML n.º 2

¹³⁸ Documento interno à CML n.º 2

¹³⁹ Documento interno à CML n.º 2

¹⁴⁰ Documento interno à CML n.º 2

¹⁴¹ Documento interno à CML n.º 3

¹⁴² Documento interno à CML n.º 3

¹⁴³ Documento interno à CML n.º 4

¹⁴⁴ Documento interno à CML n.º 5

ESTUDO DE CASO

Uma Cidade Educadora tem a intencionalidade expressa de melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos. A Câmara Municipal de Lisboa tendo como principal objectivo “servir da melhor forma o munícipe, porque é para ele que a Câmara Municipal de Lisboa trabalha”¹⁴⁵, está, assim, em consonância com a filosofia das Cidades Educadoras (Princípio n.º 4).

Na tabela seguinte apresenta-se resumidamente a análise do material interno do CNO da Câmara Municipal de Lisboa, no que respeita aos princípios da Carta das Cidades Educadoras analisados anteriormente.

¹⁴⁵ Documento interno à CML n.º 7

ESTUDO DE CASO

Tabela n.º 10

Resumo da análise do material interno do CNO da Câmara de Lisboa, no que respeita alguns princípios da Carta das Cidades Educadoras

Carta das Cidades Educadoras		Extractos de material interno do CNO da CM de Lisboa	
art.	Palavras-Chave		
1	Direito à educação Formação ao longo da vida	a CM Lisboa tem como missão a elevação do nível de qualificação dos funcionários da autarquia através da disponibilização de ofertas de Educação e Formação de Adultos	a CM Lisboa tem o objectivo de potenciar os conhecimentos adquiridos ao longo da vida, quer pela experiência pessoal e profissional do adulto, quer pela sua participação em cursos de formação, (...), constituindo uma oportunidade única de rentabilizar o inv
2	Combate à exclusão e discriminação	O grupo de formandos deste curso caracteriza-se pelo risco de exclusão social e profissional, tendo sido acompanhados pela equipa CNO, ao nível formativo e de apoio psicossocial, mediante o estabelecimento de estratégias individuais de intervenção e de ac	
4	Qualidade de vida	A CM Lisboa pretende servir da melhor forma o município, porque é para ele que a Câmara Municipal de Lisboa trabalha	
5	Educação informal e educação não formal Política educativa local, ampla, transversal e inovadora	a CM Lisboa procurou equacionar as soluções disponíveis a nível nacional no sentido de elevar as habilitações escolares do efectivo, através de formas alternativas ao ensino formal A CM Lisboa apresentou a candidatura a Acreditação desta autarquia como entidade potencialmente promotora de um Centro RVCC, acreditação que se tornou efectiva. (...) Em Janeiro de 2005 iniciou-se a actividade do Centro RVCC da CM Lisboa (em regime de auto-	
6	Diagnóstico social	A CM Lisboa organiza formação profissional para os seus trabalhadores de forma estruturada (...), sustentados em estudos de levantamento de necessidades de formação dos seus recursos humanos	
10	Espaços, equipamentos e serviços públicos adequados	as soluções disponibilizadas pelo CNO têm lugar na cidade de Lisboa, fazendo uso dos recursos da autarquia	
15	Parcerias com outras instituições	A CM Lisboa visa, constantemente, a cooperação, estabelecendo recorrentemente parcerias com outros centros novas oportunidades da área de Lisboa, no sentido de partilhar experiências e procedimentos	
19	Formação em novas tecnologias da informação e comunicação	são muitos os funcionários pouco escolarizados que, através da frequência de cursos de formação profissional, foram adquirindo competências a nível informático, linguístico e técnico	

De acordo com princípio n.º 20 da Carta das Cidades educadoras, estas deverão “oferecer a todos os seus habitantes, enquanto objectivo mais necessário à comunidade, uma formação sobre os valores e as práticas da cidadania democrática: o respeito, a tolerância, a participação, a responsabilidade e o interesse pela coisa pública, seus programas, seus bens e serviços”. Este último princípio, tal como outros, poderia estar na base da redacção do Referencial de Competências-Chave, que pauta a actividade dos CNO espalhados pelo país, e ao qual não foge à regra o CNO em estudo. Efectivamente, muitas das competências que se pretendem ver reconhecidas nos adultos em processo de RVCC estão patentes, de alguma forma, na referida Carta. Assim, podemos afirmar que seguindo o referido documento como linha de actuação nas sessões de RVCC o CNO da Câmara Municipal de Lisboa cumpre, indirectamente, outros princípios da Carta das Cidades Educadoras.

Das 88 competências delineadas no Referencial de Competências-Chave de Nível Secundário, foi possível relacionar cerca de 45 critérios de evidência, das diferentes áreas de competências-chave, com alguns dos princípios da Carta das Cidades Educadoras (Tabela n.º 11).

No que diz respeito ao 2º princípio da Carta das Cidades Educadoras, que assenta no ‘Combate à exclusão e discriminação’, na ‘Cooperação solidária’ e na ‘Diversidade cultural’, este encontra correspondência com vários núcleos geradores das 3 áreas de competências-chave, as quais definem que os cidadãos deverão conseguir, por exemplo:

- Expressar-se e agir face a pessoas, grupos ou organizações de âmbito multicultural segundo uma lógica inclusiva;
- Actuar no campo da saúde com um posicionamento abrangente capaz de relacionar a variedade de práticas terapêuticas com a diversidade cultural;
- Identificar e ultrapassar dificuldades face a situações concretas de estereotipização e de preconceito social;
- Actuar em contextos interculturais, considerando os fluxos migratórios das populações e o êxodo rural (...) geradores de processos de (re)construção identitária e de 'descoberta do outro';
- Reconhecer estereótipos e representações sociais e propor alternativas.

Os princípios da justiça social, do civismo democrático, da qualidade de vida e da promoção dos habitantes (princípio n.º 4) traduzem-se nas expectativas de levar os indivíduos em processo de RVCC a:

- Reflectir sobre os direitos fundamentais através da Declaração Universal do Direitos do Homem ...;
- Reconhecer a expressão de direitos sociais e laborais;
- Demonstrar empatia e reacções compassiva e solidária face ao outro;
- Expressar-se e agir face a pessoas, grupos ou organizações de âmbito multicultural segundo uma lógica inclusiva;
- Actuar no quotidiano tendo em conta que as actividades de lazer ... contribuem para melhorar a qualidade de vida;
- Actuar perante o planeamento e edificação de espaços habitacionais identificando condições que permitam o desenvolvimento de diversas práticas de lazer e contribuam para uma maior qualidade de vida.

Valorizar os costumes da cidade, as suas origens e as suas línguas (artigo n.º 7) é possível, segundo o Referencial, através:

- do empenho na preservação da herança cultural da humanidade,
- da reflexão sobre as implicações sociais do património comum da humanidade,
- do reconhecimento da importância da salvaguarda dos recursos naturais (...) para a afirmação da identidade dos lugares,
- da actuação em situações de foro privado, compreendendo a importância da língua portuguesa e/ou língua estrangeira como meio de comunicação.

Por sua vez, o planeamento urbano e o ordenamento do espaço físico, pautam a filosofia de base do princípio n.º 8. Os cidadãos deverão demonstrar possuir aptidões coincidentes com este princípio e que se podem traduzir nos seguintes comportamentos:

- adoptar mudanças de estilo de vida motivadas por riscos globais, tais como as alterações climáticas;
- promover a preservação e melhoria da qualidade ambiental através de práticas quotidianas que envolvam preocupações com o consumo e eficiência energética;
- actuar perante as questões relativas à administração do território compreendendo que as diferentes redes nacionais de equipamentos culturais promovem o ordenamento e a coesão territorial;

ESTUDO DE CASO

- actuar no plano da construção e arquitectura dos espaços físicos, no sentido da melhoria do bem-estar social, da qualidade de vida e da integração sociocultural;
- promover a qualidade de vida através da harmonização territorial em modelos de desenvolvimento rural ou urbano.

As competências expectáveis nos núcleos geradores 'saúde' e 'ambiente e sustentabilidade', tais como:

- actuar quotidianamente de acordo com as necessidades básicas de saúde adoptando produtos e procedimentos que se ajustem a situações específicas e ao modo de vida,
- promover comportamentos saudáveis e medidas de segurança e prevenção de risco em contexto profissional,
- diagnosticar as tensões institucionais entre o desenvolvimento e a sustentabilidade face à exploração e gestão de recursos naturais,

vão ao encontro do princípio n.º 11 que explicita o dever de se promover activamente a educação para a saúde e a participação de todos os seus habitantes nas boas práticas de desenvolvimento sustentável.

A participação pública é outros dos princípios fundamentais da Carta das Cidades Educadoras (princípio n.º 12). O Referencial de Competências-Chave também coloca a tónica neste aspecto da vida em sociedade ao expressar que os indivíduos em processo de RVCC devem:

- Distinguir formas democráticas de intervenção pública;
- Explorar a disponibilidade para participar em projectos diversificados e intervir em debates públicos;
- Participar activamente em instituições deliberativas de escala diversa;
- Actuar civicamente apropriando-se dos direitos e deveres individuais e/ou colectivos que regulam a vida em sociedade;
- Actuar na sociedade de informação, identificando novas oportunidades de participação;
- Actuar perante debates públicos reconhecendo a multiplicidade de instituições, agentes, e interesses em presença.

Encorajar a coesão social e a integração de imigrantes e/ou refugiados (artigo n.º 16) só é possível se o indivíduo conseguir:

- Identificar a diversidade de políticas públicas na sociedade;
- Situar-se face à inclusão da população migrante;

ESTUDO DE CASO

- Relacionar mobilidades e fluxos migratórios com a disseminação de patrimónios linguísticos e culturais e seus impactos;
- Actuar no mundo global tendo em conta que a língua é um elemento essencial no funcionamento das sociedades e das relações entre pessoas de diferentes origens sociais e culturais, e um factor indiscutível de integração.

Compreender a organização e a dinamização de colectivos distintos, bem como analisar a fraca mobilização associativa ou rigidez institucional e as formas de as ultrapassar permite aos habitantes da cidade compreenderem a importância do Associativismo (princípio n.º 18).

A formação em novas tecnologias da informação e comunicação (Princípio n.º 19) é transversal a todas as áreas de competências-chave, do referido Referencial. Quer na área 'Cidadania e Profissionalidade', quer na 'Sociedade, Tecnologia e Ciência', quer ainda na 'Cultura, Língua, Comunicação', procura-se:

- Explorar e utilizar TIC para acesso a dados e respectiva triagem;
- Actuar na esfera da vida profissional promovendo o recurso às tecnologias de suporte às TIC;
- Actuar perante as novas tecnologias de comunicação reconhecendo as suas múltiplas funcionalidades e compreendendo as suas aplicações na organização do quotidiano;
- Actuar comunicando através de meios tecnológicos disponíveis em contexto privado, compreendo os diferentes símbolos e suportes de comunicação usados;
- Actuar perante as TIC tendo em conta as suas virtualidades nos processos de comunicação, sistematização e tratamento de informação.

Por fim, também o referencial de competências-chave promove a formação de valores e as práticas da cidadania democrática (princípio n.º 20), conduzindo os indivíduos a:

- Explicitar situações de liberdade e responsabilidade social;
- Distinguir as várias hierarquizações de valores;
- Reconhecer valores de referência em organizações distintas;
- Identificar valores necessários para o desenvolvimento institucional;
- Reconhecer a exigência de tolerância na conduta pessoal;
- Identificar valores democráticos.

ESTUDO DE CASO

Se os cidadãos envolvidos em processos de RVCC demonstrarem possuírem as competências compatíveis com a exigidas pela Carta das Cidades Educadoras por forma a que um município se torne verdadeiramente educador, então esse município estará no bom caminho, porquanto uma cidade só será educadora se envolver também os seus habitantes nessa árdua tarefa.

A Cidade de Lisboa, através do seu projecto de Educação e Formação de Adultos, desenvolvido pelo Centro Novas Oportunidades da Câmara Municipal de Lisboa, demonstra que assumiu a responsabilidade de desenvolver todas as capacidades educativas que a sua cidade contém, incorporando no seu projecto político os princípios da cidade educadora. Apresenta assim condições para se afirmar Cidade Educadora, não só no papel, mas também na prática.

ESTUDO DE CASO

Tabela n.º 11

Resumo da análise do Referencial de Competências-Chave, de Nível Secundário, no que respeita alguns princípios da Carta das Cidades Educadoras

Carta das Cidades Educadoras		Extractos de Competências descritas no Referencial de Competências-Chave de Nível Secundário
art.	Palavras-Chave	
2	Combate à exclusão e discriminação Cooperação solidária Diversidade cultural	Expressar-se e agir face a pessoas, grupos ou organizações de âmbito multicultural segundo uma lógica inclusiva Actuar no campo da saúde com um posicionamento abrangente capaz de relacionar a variedade de práticas terapêuticas com a diversidade cultural Identificar e ultrapassar dificuldades face a situações concretas de estereotipização e de preconceito social Actuar em contextos interculturais, considerando os fluxos migratórios das populações e o êxodo rural (...) geradores de processos de (re)construção identitária e de 'descoberta do outro' Reconhecer estereótipos e representações sociais e propor alternativas
4	Qualidade de vida Justiça Social Civismo democrático Promoção dos habitantes	Reflectir sobre os direitos fundamentais através da Declaração Universal do Direitos do Homem ... Reconhecer a expressão de direitos sociais e laborais Demonstrar empatia e reacções compassiva e solidária face ao outro Expressar-se e agir face a pessoas, grupos ou organizações de âmbito multicultural segundo uma lógica inclusiva Actuar no quotidiano tendo em conta que as actividades de lazer ... contribuem para melhorar a qualidade de vida Actuar perante o planeamento e edificação de espaços habitacionais identificando condições que permitam o desenvolvimento de diversas práticas de lazer e contribuam para uma maior qualidade de vida
7	Valorização dos costumes Promoção de línguas existentes	Empenhar-se na preservação da herança cultural da humanidade Reflectir sobre as implicações sociais do património comum da humanidade Actuar reconhecendo a importância da salvaguarda dos recursos naturais (...) para a afirmação da identidade dos lugares Actuar em situações de foro privado, compreendendo a importância da língua portuguesa e/ou língua estrangeira como meio de comunicação

Carta das Cidades Educadoras		Extractos de Competências descritas no Referencial de Competências-Chave de Nível Secundário (continuação)
art.	Palavras-Chave	
8	Planeamento urbano Ordenamento do espaço físico	<p>Adoptar mudanças de estilo de vida motivadas por riscos globais, tais como as alterações climáticas</p> <p>Promover a preservação e melhoria da qualidade ambiental através de práticas quotidianas que envolvam preocupações com o consumo e eficiência energética</p> <p>Actuar perante as questões relativas à administração do território compreendendo que as diferentes redes nacionais de equipamentos culturais promovem o ordenamento e a coesão territorial</p> <p>Actuar no plano da construção e arquitectura dos espaços físicos, no sentido da melhoria do bem-estar social, da qualidade de vida e da integração sociocultural</p> <p>Promover a qualidade de vida através da harmonização territorial em modelos de desenvolvimento rural ou urbano</p>
11	Educação para a saúde Desenvolvimento sustentável	<p>Actuar quotidianamente de acordo com as necessidades básicas de saúde adoptando produtos e procedimentos que se ajustem a situações específicas e ao modo de vida</p> <p>Promover comportamentos saudáveis e medidas de segurança e prevenção de risco em contexto profissional</p> <p>Diagnosticar as tensões institucionais entre o desenvolvimento e a sustentabilidade face à exploração e gestão de recursos naturais</p>
12	Participação Pública	<p>Distinguir formas democráticas de intervenção pública</p> <p>Explorar a disponibilidade para participar em projectos diversificados e intervir em debates públicos</p> <p>Participar activamente em instituições deliberativas de escala diversa</p> <p>Actuar civicamente apropriando-se dos direitos e deveres individuais e/ou colectivos que regulam a vida em sociedade</p> <p>Actuar na sociedade de informação, identificando novas oportunidades de participação</p> <p>Actuar perante debates públicos reconhecendo a multiplicidade de instituições, agentes, e interesses em presença</p>

Carta das Cidades Educadoras		Extractos de Competências descritas no Referencial de Competências-Chave de Nível Secundário (continuação)
art.	Palavras-Chave	
16	Coesão Social Integração de Imigrantes e/ou refugiados	<p>Identificar a diversidade de políticas públicas na sociedade</p> <p>Situar-se face à inclusão da população migrante</p> <p>Relacionar mobilidades e fluxos migratórios com a disseminação de patrimónios linguísticos e culturais e seus impactos</p> <p>Actuar no mundo global tendo em conta que a língua é um elemento essencial no funcionamento das sociedades e das relações entre pessoas de diferentes origens sociais e culturais, e um factor indiscutível de integração</p> <p>Compreender a organização e a dinamização de colectivos distintos</p> <p>Analisar a fraca mobilização associativa ou rigidez institucional e as formas de as ultrapassar</p>
18	Associativismo	<p>Explorar e utilizar TIC para acesso a dados e respectiva triagem</p> <p>Actuar na esfera da vida profissional promovendo o recurso às tecnologias de suporte às TIC</p> <p>Actuar perante as novas tecnologias de comunicação reconhecendo as suas múltiplas funcionalidades e compreendendo as suas aplicações na organização do quotidiano</p> <p>Actuar comunicando através de meios tecnológicos disponíveis em contexto privado, compreendendo os diferentes símbolos e suportes de comunicação usados</p> <p>Actuar perante as TIC tendo em conta as suas virtualidades nos processos de comunicação, sistematização e tratamento de informação</p>
19	Formação em novas tecnologias da informação e comunicação	<p>Explicitar situações de liberdade e responsabilidade social</p> <p>Distinguir as várias hierarquizações de valores</p> <p>Reconhecer valores de referência em organizações distintas</p> <p>Identificar valores necessários para o desenvolvimento institucional</p> <p>Reconhecer a exigência de tolerância na conduta pessoal</p> <p>Identificar valores democráticos</p>
20	Valores	

III PARTE – REFLEXÃO CONCLUSIVA

Portugal apresenta, desde há décadas, um défice ao nível das habilitações literárias da sua população em geral. Esta falta de qualificações pode justificar-se, essencialmente, pela fraca aposta na educação por parte das políticas do Estado Novo, que era um Estado Educador, cujas atribuições e competências educativas se centravam no governo central, não dando espaço à intervenção de qualquer outro tipo de instituição. Pouco preocupado com a educação, o regime ditatorial temia que a sociedade abrisse os horizontes e o pensamento da população. Os poucos e raros 'investimentos' na educação foram feitos à luz da lógica económica, nunca revestindo com o carácter social que deveria ter.

A Revolução de 25 de Abril de 1974 veio alterar este quadro, muito embora os esforços realizados nas últimas três décadas não tenham sido suficientes para recuperar o atraso em relação a outros países da União Europeia. Poucos países, à escala internacional, recuperaram diferenciais e défices ancestrais, seculares, como Portugal fez nas últimas décadas (Vieira da Silva, 2006); todavia, e como o nosso país se encontra numa situação tão exigente, tem que andar o dobro para recuperar em dez anos as médias europeias, sabendo que parte com vinte anos de atraso e de que os outros países não estão parados (Zorrinho, 2006). Como refere Trigo (2002c), referindo-se a Portugal, "temos [sempre] que fazer mais, melhor e mais depressa que os outros" países da Europa. Todavia, esta consciência da necessidade de investir mais para alcançar o que os outros já atingiram, parece apenas surgir quando há 'empurrões externos' por parte da União Europeia – foi o que se verificou em 1986 com a adesão de Portugal à então CEE, e, mais recentemente, em 2000, com a Estratégia de Lisboa.

Senão vejamos: somente em 1986 – doze anos após a instauração da democracia em Portugal – com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo a escolaridade obrigatória passou a ser de nove anos, contra os seis que vigoraram desde 1965. Significa isto que havia pouca exigência ao nível dos patamares de escolaridade. Se pouco era exigido, ainda menos era conseguido, já que a população em geral continuava a 'desprezar' os conhecimentos adquiridos na sala de aula, aproveitando a primeira oportunidade para abandonar o sistema de ensino. De igual modo, a fraca exigência por parte do sistema de ensino, que se comprova pela ausência de qualquer tipo de penalização para as famílias cujos jovens abandonassem a escola sem a escolaridade mínima obrigatória, levou a que muitos os portugueses abandonassem precocemente as salas de aula. As taxas de desistência escolar, até ao início da década de 90, revelaram-se bastante elevadas tendo, no entanto, sofrido alterações significativas apenas após esta data.

Constata-se, de um modo geral, que a população ingressava cedo no mercado de trabalho, ávido de mão-de-obra pouco qualificada, sem qualificações académicas e profissionais e, conseqüentemente, barata. Mas, ao contrário do que sucede na actualidade, em que a instabilidade num posto de trabalho é frequente, em décadas anteriores não era raro um indivíduo passar toda a sua vida profissional num único posto de trabalho. Para além disso, ao ingressar no mercado de trabalho sem qualificações profissionais, os indivíduos eram obrigados a aprender um ofício no local de trabalho. Aprendiam, portanto, fora da escola, aquilo que esta não quis ou não pôde ensinar. "Por vicissitudes da história, pelas experiências tidas ao longo da vida, traduzidas no próprio mercado de trabalho, os portugueses adquiriram aptidões e competências por via informal e não formal, e estas poderão ter equivalência escolar"¹⁴⁶. Podemos, então, aferir que a sociedade portuguesa é uma sociedade de cidadãos qualificados, mas não certificados.

Em 2000 surge, do nosso ponto de vista, outra alavanca neste domínio, que traz novamente à consciência a realidade das baixas qualificações escolares da população portuguesa. Perante os desafios colocados pelas Directrizes Comuns da Estratégia de Lisboa, o governo central tem vindo a demonstrar algum tipo de iniciativas de criação de meios para reconhecer e certificar as competências que os portugueses têm latentes. Os primeiros sinais desta atitude verificaram-se com a fundação da ANEFA, actual ANQ. Nos últimos anos a Iniciativa Novas Oportunidades abriu o caminho aos milhares de portugueses que necessitavam de uma nova oportunidade para recuperar os níveis de escolarização e de qualificação que não tiveram oportunidade de atingir no percurso normal de formação (Vieira da Silva, 2006:22). A Educação de Adultos voltou a ganhar força, e a chamar a atenção para a necessidade de todos – governantes, famílias, profissionais, jovens – reconhecerem a importância de aprenderem e se qualificarem.

"O investimento na educação e formação de todos traz vantagens diversas ao nível da empregabilidade, da produtividade e da qualidade dos empregos. Não menos importantes são os benefícios que podem advir para a participação cívica dos cidadãos, para o bem-estar, auto-estima e realização das pessoas."¹⁴⁷ Em suma: a aposta na aprendizagem ao longo da vida traz competitividade, a curto e a longo prazo. A curto prazo porque o processo de reconhecimento, certificação e validação de competências é um reconhecido instrumento de aceleração das habilitações académicas da população adulta; a longo prazo porque sabemos que um dos

¹⁴⁶ Madelino, F. (2006), *As linhas estratégicas de políticas de educação e formação*, pp. 60

¹⁴⁷ Miguéns, M. (2007), *Nota previa*, pp. 10

factores determinantes para que os jovens completem o seu percurso académico está intimamente relacionado com o capital cultural das famílias, e este pode sofrer uma ascensão significativa pois através da educação de adultos “os sujeitos podem adquirir confiança em si próprios, aumentarem a sua auto-estima, desenvolverem o seu espírito crítico e romperem com as suas inércias, tornando-se, conseqüentemente, mais actúantes nas suas comunidades.”¹⁴⁸

O desenvolvimento evolui, para Amdam (2000), segundo uma espiral de raio crescente – começa por ter pequenas ambições apoiadas em conhecimento, mas à medida que os participantes começam a confiar uns nos outros e a cooperar, isso leva a uma nova acção, à aquisição de novas ideias e conhecimento e ao aumento de participantes, a uma nova estratégia. É, portanto, um processo contínuo e em desenvolvimento. As vantagens e a necessidade da mobilização de diversos agentes e de comunidades em torno de objectivos comuns são, actualmente, largamente consensuais. Os conceitos de ‘capital social’ das comunidades (Putnam) e de ‘capacidade institucional’ (Healey et al) tem sido objecto de debate. Este conceito articula 3 tipos de recursos: relacionais, ou capital social; conhecimento, ou capital intelectual; e mobilização, ou capital político. A “capacidade institucional de uma comunidade resultará assim na conjugação do capital social, intelectual e político. Reconhecendo que quanto maior é a capacidade institucional maior é a probabilidade de uma comunidade tirar vantagens das oportunidades de desenvolvimento que se lhe oferecem e, bem assim, de prevenir efeitos nefastos de eventuais ameaças ao seu desenvolvimento, a questão da política pública que se coloca é a de encontrar formas adequadas de fomentar, reforçar e disseminar no território essa capacidade institucional¹⁴⁹”.

Neste contexto, o poder local surge inevitavelmente como um dos agentes cuja acção é decisiva. As comunidades locais têm que ter uma atitude proactiva de modo a encontrar formas adequadas de colectivamente apreender e valorizar dinâmicas de desenvolvimento, construir de forma conjunta uma visão qualificada de um futuro desejável e estabelecer um comprometimento partilhado para a sua concretização.

¹⁴⁸ Valente, C. (2004), ob. citada, pp. 238

¹⁴⁹ Pires, R. (2006), Capacitar as comunidades para qualificar o futuro, pp. 213

Para Hirschman (1958) o problema fundamental do desenvolvimento consiste em gerar e estimular a acção humana numa certa direcção. A questão chave consiste em desbloquear a inércia institucional que assola as autarquias portuguesas. Dos 308 municípios que existem no país, apenas 4 municípios são entidades acreditadas como Centro de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências ou Centro Novas Oportunidades. Não foi possível contabilizar as autarquias que mantém parcerias com outras entidades no sentido de promover o sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, mas percebe-se que ainda há um longo caminho a percorrer no sentido de aumentar e qualificar as qualificações dos adultos portugueses.

Esta inércia institucional, por parte das autarquias locais, está, no nosso entendimento, intimamente relacionada com o papel centralizador que o Estado desempenhou durante largas décadas em Portugal. Durante tantos anos afastadas da administração da educação, e sujeitas às imposições do Estado Central, que funcionava como Estado Educador, as autarquias portuguesas poderão ter actualmente alguma dificuldade em tomar a iniciativa de desenvolver projectos educativos mais ambiciosos.

Um outro factor que poderá justificar a referida inércia prende-se com a 'indefinição' de competências educativas ao nível das autarquias o que pode ser observado como numa dupla vertente: se por um lado concede uma certa liberdade aos autarcas mais arrojados que queiram desenvolver acções, projectos, iniciativas neste domínio; por outro, pode servir de freio à implementação de certas acções municipais, atenta a inexistência de suporte legal que sustente determinadas actividades.

Um dos caminhos possíveis para contrariar essa inércia institucional passa, em nosso entender, pela filosofia das cidades educadoras. Ser uma cidade educadora é uma construção permanente que se adapta a cada momento e a cada desafio e que se consolida no "objectivo permanente de aprender, trocar, partilhar e, por consequência, enriquecer a vida dos seus habitantes" (Carta das Cidades Educadoras). A realidade impõe-se: as cidades têm que desenvolver novas análises, novas sensibilidades, novas atitudes, novas estratégias para se exprimir e conseguir uma melhor qualidade de vida para os seus habitantes – fim último de qualquer cidade. Tal como Hirschman defende, "o desenvolvimento depende não tanto de tentar encontrar combinações óptimas de recursos e factores de produção, mas antes da procura e desenvolvimento de recursos que se encontram

escondidos, dispersos e mal utilizados.”¹⁵⁰ E a cidade educadora capacidades tem que desvendar esses mesmos recursos escondidos e encontrar uma estratégia para os bem utilizar.

O município desempenha, assim, uma função intransmissível. Nenhuma outra instituição é tão transversal à cidade, ou suficientemente próxima das comunidades locais para as conseguir mobilizar para a transformação da cidade. Ainda assim, reconhece-se que o actual quadro legal é ainda muito castrador e pouco adequado à realidade prática das autarquias nacionais. Este aspecto parece ser bastante limitador no quadro da implementação da filosofia das cidades educadoras, na medida em que deixa ao sabor das sensibilidades políticas o desenvolvimento, ou não, de uma acção mais ampla em termos educativos.

Seria demasiado utópico pensar que a filosofia das cidades educadoras se pudesse tornar realidade de um dia para o outro, apenas com base em preenchimentos de formulários e deliberações municipais. Não basta, pois, que um município se auto-intitule cidade educadora, porquanto aderiu formalmente ao movimento das Cidades Educadoras. Para sê-lo também em termos práticos há que encetar várias acções e em diferentes domínios. O município será a entidade mais capaz de coordenar projectos, facilitando o trabalho em rede e as parcerias, ou seja assumindo na sua plenitude o papel de cidade educadora

A Câmara Municipal de Lisboa constitui exemplo de Cidade Educadora não só no papel, mas também na prática. Ao longo dos últimos anos, tem desenvolvido uma série de acções com o intuito de progressivamente merecer o estatuto de Cidade Educadora. Neste âmbito, uma das apostas da autarquia tem sido a qualificação de adultos. Para além de tomarem a seu cargo a formação de adultos que saíram precocemente da escola, difundem o conhecimento das ofertas existentes na cidade.

Através da leitura dos vários documentos internos do Centro Novas Oportunidades da Câmara Municipal de Lisboa disponibilizados, conseguimos perceber o seu modo de organização e actuação e verificar que este reflecte os princípios da Carta das Cidades Educadoras, que a edilidade assinou e se comprometeu a cumprir.

¹⁵⁰ Hirschman, (1958), The Strategy of Economic Development

De modo geral, e atendendo ao facto de que estamos apenas a explorar um dos muitos projectos da Câmara Municipal de Lisboa inseridos na filosofia das Cidades Educadoras, podemos afirmar convictamente que esta edilidade cumpre na prática vários princípios da referida Carta.

Efectivamente, a Câmara Municipal de Lisboa promove o direito à educação e à formação ao longo da vida ao disponibilizar actividades de educação não formal, no seu Centro Novas Oportunidades, aos funcionários que ambicionem aumentar as suas qualificações académicas e a sua formação em novas tecnologias da informação e comunicação, como forma de combater a exclusão e discriminação. A criação deste Centro, reflexo de uma política educativa local, ampla e inovadora, só foi possível após ter sido efectuado um exaustivo diagnóstico da realidade vivida. Numa óptica de optimização de recursos, o Centro Novas Oportunidades funciona em instalações próprias da Câmara Municipal de Lisboa, o que demonstra igualmente a preocupação em dotar a cidade de equipamentos e serviços públicos adequados às suas necessidades. Reconhecendo que não têm capacidade para resolver o 'problema' das baixas qualificações académicas sozinha, optou por estabelecer parcerias com outras entidades, em plena consonância com a filosofia das cidades educadoras, e sempre ambicionando melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes – fim último que qualquer cidade educadora.

O Centro Novas Oportunidades em estudo, tal como os restantes espalhados pelo país, pauta a sua actuação pelo Referencial de Competências-Chave. Examinando este instrumento, verificamos que muitas das competências que se pretendem ver reconhecidas nos adultos em processo de RVCC estão patentes, de alguma forma, na referida Carta. Assim, podemos afirmar que, seguindo o referido documento como linha de actuação nas sessões de RVCC, o Centro Novas Oportunidades da Câmara Municipal de Lisboa cumpre, indirectamente, outros princípios da Carta das Cidades Educadoras.

Das 88 competências delineadas no Referencial de Competências-Chave de Nível Secundário, foi possível relacionar cerca de 45 critérios de evidência, das diferentes áreas de competências-chave, com alguns dos princípios da Carta das Cidades Educadoras (Princípios n.º 2, 4, 7, 8, 11, 12, 16, 18, 19, 20).

Resumindo:

Estamos em crer que se verifica a primeira hipótese delineada, já que a autarquia de Lisboa demonstra cumprir os princípios delineados na Carta das Cidades Educadoras, no que à Educação de Adultos diz respeito. Assim, reconhece-se igualmente capacidades a esta cidade para romper com a inércia institucional e reforçar o capital social, o capital intelectual e o capital político que tem ao seu dispor.

Se a competitividade dos territórios passa pela qualificação dos seus habitantes, então, estamos em crer que actualmente a Câmara Municipal de Lisboa contribui activamente para atingir esse desígnio da Estratégia de Lisboa, uma vez que apostou na criação de um Centro Novas Oportunidades.

Confirma-se, ainda, que este instrumento numa política de desenvolvimento local inovadora que pode ser generalizada a todo o país cumpre a sua 'dupla' tarefa de aumentar as habilitações académicas da população e auxiliar a edilidade a cumprir os desígnios das Cidades educadoras.

Concluimos esta dissertação citando Miguéns, para quem se "a melhoria da qualificação é hoje, e cada vez mais, entendida como objectivo crucial para o País que convoca cada cidadão e a sociedade no seu todo, no sentido de se mobilizarem esforços e recursos que permitam almejar resultados significativos num período tão curto quanto possível. Daí que esta importante e difícil tarefa exija a responsabilidade e envolvimento de todos. As famílias, as escolas, e as organizações da sociedade civil deverão contar com o empenhamento particular das autarquias locais (...) no apoio à procura dos caminhos e das soluções adequadas, na disponibilização dos meios e dos recursos necessários à consecução de tão relevante objectivo"¹⁵¹

¹⁵¹ Miguéns, M. (2006), Nota previa, pp. 10

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, A. Janela, (2001), "A redefinição do papel do Estado e as Políticas Educativas – Elementos para pensar a transição", in Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 37, pp.33-48
- Alfieri, F., (1990) El papel de las instituciones locales en el sistema formativo integrado, in La Ciudad Educadora = La Ville Éducatrice, I Congr s Internacional de Ciutats Educadores, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, pp. 163-173
- Alonso, L., (2001), "A constru o de um referencial de compet ncias-chave para a cidadania e a empregabilidade", in Educa o e Forma o de Adultos na Europa: as compet ncias-chave para a cidadania e empregabilidade, ANEFA
- Amdam, J., (2000), "Confidence Building in Local Planning and Development. Some Experience from Norway", in European Planning Studies, Vol. 8, No. 5, acedido através de www.munimadrid.es/UnidadesDescentralizadas/.../Planes_Locales.pdf
- Anibal, A., et al, (2008), "Vidas Reconhecidas: O Projecto de Educa o e Forma o de Adultos na Câmara Municipal de Lisboa", in Revista Lusófona de Educa o, n.º 11, pp. 149-159
- Antunes, F. (2005), "Globaliza o e Europeiza o das Políticas Educativas", in Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 47, pp. 125-143
- Associa o das Cidades Educadoras – AICE, (2004), Carta das Cidades Educadoras
- Bardin L., (1988), Análise de conteúdo, Lisboa, Edi  es 70
- Barreto, A., (1995), "Educa o e Comunidade Local: debate", in Educa o, Comunidade e Poder Local – Actas do Seminário, Lisboa, CNE
- Barros, R., (2004), "Contributos para uma sociologia política do campo da educa o de adultos em Portugal"; in Actas do V Congresso Português de Sociologia, Braga, APS
- Barros, R., (2007a), "A Educa o Formal, a Educa o Não Formal e a Educa o Informal: Sínteses e Antíteses da Evolu o da ideia de Educa o para o Sucesso

- pensada a partir da óptica da Educação de Adultos”, in Sousa, J. (org.) Educação para o Sucesso: Políticas e Actores – Actas do IX Congresso da SPCE, Funchal
- Barros, R., (2007b), “As novas lógicas de educação e formação de adultos: o processo de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas ao longo da vida”, in Martins, E. (org.), Cenários da Educação/Formação: Novos Espaços, culturas e saberes – Actas VIII Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação
- Barros, R., (2008), “Da educação permanente à Aprendizagem ao longo da vida: o que mudou na educação de adultos hodierna?”, in Mendonça, A., Bento. António (orgs.), Educação em tempo de mudança, CIE-UMA, Centro de Investigação em Educação, Universidade da Madeira
- Batista, J., (1999), Intervenção das Autarquias no Desenvolvimento da Educação de Adultos, Braga, Universidade do Minho
- Bogdan, R., Biklen, S., (1994). Investigação Qualitativa em Educação, Porto, Porto Editora
- Borja, J., (1987), Por unos municipios democráticos. Diez años de reflexión política y movimiento ciudadano, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local
- Borja, J., (1990), La ciudad conquistada. Un punto de vista desde la sociología in La Ciudad Educadora = La Ville Éducatrice, I Congrès Internacional de Ciutats Educadores, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, pp. 49-58
- Braga da Cruz, L. (1995), “Introdução ao painel Autarquias locais e Educação: o presente e o futuro”, in Educação, Comunidade e Poder Local – Actas do Seminário, Lisboa, CNE
- Caballo Villar, Maria Belén, (2007), A cidade Educadora – nova perspectiva de organização e intervenção municipal, Colecção: O Homem e a Cidade, Lisboa, Instituto Piaget
- Canário, R., (1999), Educação de Adultos: Um campo e uma problemática, Lisboa, Educa

- Castro, J., (2001), "Reconhecimento e Validação de Competências" in Educação e Formação de Adultos na Europa: as competências-chave para a cidadania e empregabilidade, ANEFA
- Cerca, I., (2008) "Poder Local e educação: que relação?", in Ruivo, F. (coord), Cadernos do Observatório dos Poderes Locais n.º 13, Coimbra, CES-FEUC
- Comissão Europeia, (2000), Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da vida
- Comissão Europeia, (2003), Realização das estratégias de educação e formação ao longo da vida na Europa: relatório sobre o seguimento da resolução do Conselho de 2002 – resposta ao questionário da Comissão (Portugal)
- Conselho Nacional de Educação, (1995), Educação, Comunidade e Poder local, Lisboa, CNE
- Conselho Nacional de Educação, (org.), (2006), Políticas de educação/formação: estratégias e práticas, Lisboa, CNE
- Costa, J., (org.), (2004), Políticas e gestão local a educação, Aveiro, Universidade de Aveiro
- Costa, T., (2000), "O Abandono Escolar em meio rural – os jovens entre 2 saberes: Escola e Trabalho", in Actas do IV Congresso Português de Sociologia, Lisboa, APS
- Costa, T., (2000), Os jovens entre os dois saberes: Escola e Trabalho, Dissertação de Licenciatura em Sociologia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra - policopiado
- del Pozo, J., (2008), El concepto de ciudad educadora, hoy, in VVAA, Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educadoras Barcelona, Santillana, Introducción, pp. 23-33
- DGEEP /MTSS, (2005), Estudo de avaliação das políticas de aprendizagem ao longo da vida, Coleção Cogitum, n.º17, Lisboa

- Dias, J. Ribeiro, (1979a), A educação de adultos – Educação permanente, evolução do conceito de educação, Braga, Universidade do Minho

- Dias, J. Ribeiro, (1979b), A educação de adultos – Introdução Histórica, Braga, Universidade do Minho

- Dionisio, Ângela, Capital Social e Sociedade do Conhecimento – O caso das autarquias locais, acedido em 10/08/2009 através do sitio http://cfcul.fc.ul.pt/equipa/2_cful_nao_elegiveis/angeladionisio/angela.htm

- Faure, Edgar, (1973), Aprender a ser: La educación del futuro, Alianza/Unesco – versão espanhola de Carmen Paredes de Castro, acedido através de unesdoc.unesco.org/images/0013/001329/132984s.pdf

- Figueras. P., (2008), Ciudades Educadoras, una apuesta de futuro, in VVAA, Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educadoras Barcelona, Santillana, Introducción, pp. 17-24

- Finger, M., Asún, J.M, (2003), A educação de adultos numa encruzilhada – aprender a nossa saída, Porto, Porto Editora

- GEP/MTSS, (2007), Aprendizagem ao longo da vida – Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º10, Lisboa

- Gomes, C., (2003), Territórios Educativos: poderes e mitos, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

- Gomes, M., (coord.), (2006a), Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário, DGFV

- Gomes, M., (coord.), (2006b), Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos – Nível Secundário: Guia de Operacionalização, DGFV

- Greene, Maxine, (2008) Escolarización, educación y transformación urbana in VVAA, Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educadoras, Santillana, Educación: el presente es el futuro, pp. 207-213

- Healey, P. et al, (1999), "Institutional Capacity-Building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects", in Special edition of Futura, Urban futures: a loss of shadows in the flowing spaces, vol. 18, pp. 117-137

- Hirschman, A. (1958), The Strategy of Economic Development, Yale University Press, New Haven, USA

- Imaginário, Luís, (2000), "Balanço de competências – discursos e práticas", in Caderno de Emprego n.º 29, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Direcção-Geral do Emprego e Formação profissional, Comissão Interministerial para o Emprego

- Imaginário, Luís, (2006), A aprendizagem ao longo da vida e os desafios do emprego – Testemunho pessoal no Debate Nacional sobre Educação

- Imaginário, Luís, (coord.), (1998), Adaptação / Reinserção profissional dos adultos pouco escolarizados, Observatório do Emprego e Formação Profissional

- Jara, C., Alonzo, S., (1990), La actuación compactada – un nuevo modelo organizativo en la intervención social, in Revista de Servicios Sociales, n.º 10, pp. 15-18, accedido através de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2699964>

- Machado, J., (2004a), "Escola, município e cidade educadora. A coordenação local da educação", in Costa, Jorge Adelino (org.), Políticas e gestão local de educação, Aveiro, Universidade de Aveiro

- Machado, J., (2004b) "Cidade educadora e administração local da educação na cidade de Braga", in Actas dos Ateliers do V Congresso Português de Sociologia, Braga, APS

- Madelino, F. (2006), "As linhas estratégicas de políticas de educação e formação" in Políticas de Educação/Formação: Estratégias e práticas, Lisboa, Conselho Nacional de Educação

- Mata, M., (1990), La institución escolar y la ciudad in La Ciudad Educadora = La Ville Éducatrice, I Congr s Internacional de Ciutats Educadores, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 233-244

- Melo, A., (2007), "O papel das Organizações do 3º Sector na Aprendizagem ao Longo da Vida", in *Aprendizagem ao Longo da Vida – Cadernos Sociedade e Trabalho* n.º 10, Lisboa, GEP/MTSS
- Melo, A., (coord.), (2001), *Educação e Formação de Adultos na Europa: as competências-chave para a cidadania e empregabilidade*, Lisboa, ANEFA
- Melo, A., Lima, L., Almeida, M., (2002), *Novas Políticas de educação e formação de adultos: o contexto internacional e a situação portuguesa*, Lisboa, ANEFA
- Merriam, S., (1990), *Case Study Research in Education*, Oxford, University Press.
- Miguéns, M., (2007), "Nota prévia", in *Aprendizagem ao longo da vida no Debate Nacional sobre a Educação*, Lisboa, Conselho Nacional de educação
- Miguéns, M., (2006), "Nota prévia" in *Políticas de Educação/Formação: Estratégias e práticas*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação
- Molas, I., (1990), *La ciudad y la ciudadanía democrática. Una perspectiva política*, in *La Ciudad Educadora = La Ville Éducatrice*, I Congrès Internacional de Ciutats Educadores, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, pp. 39-48
- Neto-Mendes, A., (2007), *A participação dos municípios portugueses na educação e reforma do Estado – elementos para uma reflexão* in, XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação
- Petrella, R. (1994), "Reflexões sobre a competitividade" in *Colóquio Educação e Sociedade*, n.º7
- Pinto, F. Cabral, (2007), "Prefácio" in *Caballo Villar, A cidade Educadora – nova perspectiva de organização e intervenção municipal*, Colecção: O Homem e a Cidade, Lisboa, Instituto Piaget pp. 7-11
- Pinto, Jorge (coord.), (1998), *Ensino Recorrente: relatório de avaliação*, Lisboa, Ministério da Educação
- Pires, A. R. (2006), "Capacitar as comunidades para qualificar o futuro", in *Tostões, A. et al, Encontro de Saberes – três gerações de bolseiros da Gulbenkian*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian

- Prata, M., (2004), "Autarquias e educação: das competências legais às competências morais – uma intervenção emergente" in Costa, Jorge Adelino (org.), Políticas e gestão local de educação, Aveiro, Universidade de Aveiro

- Putnam, R., (1993), "The prosperous community: social capital and public life",
acedido através de www.philia.ca/files/pdf/ProsperousCommunity.pdf

- Quintas, Helena, (2008), Educação de Adultos: vida no currículo e currículo na vida, Lisboa, ANQ

- Quivy, R., Campenhoudt, L. (1992), Manual de Investigação em Ciências Sociais, Lisboa, Gradiva

- Ribeiro, C. (2009), Literacias e Numeracias na promoção do desenvolvimento do jovem adulto no ensino superior, Aveiro, Universidade de Aveiro

- Rothes, L., (2002), "Uma reflexão sobre o campo de educação e formação de adultos – tendências, desafios e preocupações curriculares", in Educação e Formação de Adultos – Factor de desenvolvimento, Inovação e Competitividade, Lisboa, ANEFA

- Santos, Paula (coord.), (2007), Aprendizagem ao longo da vida no Debate Nacional sobre a Educação, Lisboa

- Sanvisens, A., (1990) Hacia un concepto de ciudad educadora in La Ciudad Educadora = La Ville Éducatrice, I Congr s Internacional de Ciutats Educadores, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, pp. 131-139

- Sanz Fernández, F. (2006), As raízes históricas dos modelos actuais de educação de pessoas adultas, Cadernos Sísifo n.  2, Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação

- Serapicos, M., (2008) Reconhecimento e Validação da Aprendizagem ao longo da vida, Aveiro, Universidade de Aveiro

- Serrano, G., (1994), Investigación Cualitativa. Retos e Interrogant, Madrid, Editorial La Muralha.

- Silva, A. Santos, (1990), Educação de Adultos - educação para o desenvolvimento, Colecção em Foco, Porto, Edições Asa
- Silva, A. Santos, (2002), Por uma política de ideias em educação, Colecção em Foco, Porto, Edições Asa
- Silva, A. Santos, Madureira Pinto, J. (orgs.), (1986), Metodologia das Ciências Sociais, Porto, Edições Afrontamento
- Silva, I., Leitão, J., Trigo, M. (orgs.), (2002), Educação e Formação de Adultos – Factor de desenvolvimento, Inovação e Competitividade, Lisboa, ANEFA
- Sousa Fernandes, A. (1995), “Educação e Poder Local”, in Conselho Local de Educação, Educação, Comunidade e Poder Local – Actas do Seminário
- Sousa Fernandes, A. (2004), “Município, cidade e territorialização educativa”, in Costa, Jorge Adelino (org.), Políticas e gestão local de educação, Universidade de Aveiro
- Sousa Fernandes, A., Sarmento, T., Ferreira, F., “Cidade Educadora: Novas perspectivas das políticas educativas”
- Subirats, J., (2008), Gobernanza y Educación, in VVAA, Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educadoras, Santillana, Educación: el presente es el futuro, pp. 237-250
- Torrella, J. (1989), “Las condiciones organizativas que facilitan la actuación compactada”, Jornadas de ‘La actuación compactada en los servicios de Bienestar Social’, Madrid
- Trigo, M. (2002a), “O sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências” in Educação e Formação de Adultos – Factor de desenvolvimento, Inovação e Competitividade, Lisboa, ANEFA
- Trigo, M. (2002b), “Educação & Formação – factor de desenvolvimento e competitividade” in Educação e Formação de Adultos – Factor de desenvolvimento, Inovação e Competitividade, Lisboa, ANEFA

- Trigo, M. (2002c), "Ensino Profissional de Qualidade e Qualificante" in Educação e Formação de Adultos – Factor de desenvolvimento, Inovação e Competitividade, Lisboa, ANEFA
- Trigo, M. (coord.), (2002d), A aprendizagem dos adultos em Portugal – Exame temático no âmbito da OCDE, Lisboa, ANEFA
- Trilla, J., (1990), "Introducción". in La Ciudad Educadora = La Ville Éducatrice, I Congr s Internacional de Ciutats Educadores, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, pp.13-21
- Trindade, S., Saleiro, S., Pegado, E., (2007), "Cursos EFA: Que contributos para as competências, a qualificação e o emprego?", in Aprendizagem ao Longo da Vida – Cadernos Sociedade e Trabalho n.  10, Lisboa, GEP/MTSS
- Vala, J. (1986), "A Análise de Conteúdo", in Santos Silva, A., Madureira Pinto, J. (orgs.), Metodologia das Ciências Sociais, Porto, Edições Afrontamento
- Valente, A., (2007), "Planeamento da Educação e Formação Profissional: novas abordagens e metodologias de 'antecipac  o'" in Educação, Inovação e Desenvolvimento – Textos da Conferência Internacional Espaços de Educação. Tempos de Formação, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian – Serviço de Educação e Bolsas
- Valente, A., et al, (2007), Educação, Inovação e Desenvolvimento – Textos da Conferência Internacional Espaços de Educação. Tempos de Formação, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian – Serviço de Educação e Bolsas
- Valente, C., (2004), "Mudança, desenvolvimento e educação de adultos", in Costa, Jorge Adelino (org.), Políticas e gestão local de educação, Universidade de Aveiro
- Vieira da Silva, J. (2006), "Sessão de Abertura" in Políticas de Educação/Formação: Estratégias e práticas, Conselho Nacional de Educação, Lisboa
- Zorrinho, C., (2006), "Políticas de Educação/formação – Construção do Espaço Educativo Europeu" in Políticas de Educação/Formação: Estratégias e práticas, Lisboa, Conselho Nacional de Educação

DOCUMENTOS INTERNOS DO CNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

- Documento n.º 1: Plano para a Inovação e Qualidade do CNO, 2009 – policopiado
- Documento n.º 2: Plano Estratégico de Intervenção do Centro Novas Oportunidades da Câmara Municipal de Lisboa, 2007 – policopiado
- Documento n.º 3: Relatório de Actividades do CNO da Câmara Municipal de Lisboa, 2007 – policopiado
- Documento n.º 4: Relatório de Actividades do CNO da Câmara Municipal de Lisboa, 2008 – policopiado
- Documento n.º 5: Plano Estratégico de Intervenção, 2008 – policopiado
- Documento n.º 6: Plano Estratégico de Intervenção Biénio, 2010-2011 – policopiado
- Documento n.º 7: Dornellas, L. (2007), Trabalho final de Pós-Graduação Gestores de Formação para a Administração Local – policopiado

INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

ANQ, Agência Nacional para a Qualificação, Junho 2009

Associação Internacional de Cidades Educadoras

Eurydice - Números-Chave da Educação na Europa em 2005

Eurostat, Statistics in focus - 44/2009

GEPE/ Ministério da Educação – Educação em Números: Portugal 2008

INE, Censos 2001 – XIV Recenseamento Geral da População

INE – Destaque INE, 26 de Novembro de 2008

INE - Inquérito à Educação e Formação de Adultos – 2007

INE – Retrato Territorial de Portugal – 2007

SIGO. Dados provisórios de 30 de Junho de 2009

DISPOSITIVOS LEGAIS

Decreto-lei n.º384/76, de 20 de Maio de 1976

Lei n.º3/79, de 10 de Janeiro de 1979

Decreto-lei n.º77/84, de 8 de Março de 1984

Decreto-lei n.º 299/84, de 5 de Setembro de 1984

Decreto-lei n.º 399-A/84, de 28 de Dezembro de 1984

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro de 1986

Decreto-Lei n.º 31/87, de 15 de Novembro de 1987

Decreto-lei n.º26/89, de 21 de Janeiro de 1989

Decreto-lei n.º172/91, de 10 de Maio de 1991

Lei n.º 5/97, de 16 de Janeiro de 1997

Decreto-lei n.º 147/97, de 11 de Junho de 1997

Decreto-lei n.º115-A/98, de 4 de Maio de 1998

Resolução de Conselho de Ministros n.º59/98, de 5 de Junho de 1998

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro de 1999

Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro de 1999

Decreto-Lei nº 387/99, de 28 de Setembro de 1999

Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto de 2000

Portaria n.º 1082-A/2001, 5 de Setembro de 2001

Despacho Conjunto n.º 262/2001, de 22 de Março de 2001

Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro de 2002

Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro de 2003

Resolução do Conselho de Ministros n.º183/2005, de 28 de Novembro de 2005

Portaria n.º 230/2008, de 7 de Março de 2008

Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto de 2009

SÍTIOS CONSULTADOS

http://d-maps.com/carte.php?lib=portugal_mapa&num_car=5785&lang=es

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

http://ec.europa.eu/education/index_en.htm

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc28_en.htm

http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001>

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11054_pt.htm

<http://rh.cm-lisboa.pt/index.php?id=4508>

<http://sitio.dgidc.min-edu.pt/CDI/Paginas/default.aspx>

<http://w10.bcn.es/APPS/edubidce/pubExperienciesAc.do?accio=veure&idexp=21>

<http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubPortadaAc.do>

<http://www.anq.gov.pt/default.aspx>

http://www.bcn.es/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_banc.html

<http://www.cedefop.europa.eu/EN/Index.aspx>

<http://www.cnedu.pt/>

<http://www.debatereducacao.pt/>

<http://www.edcities.org/>

<http://www.estrategiadelisboa.pt/>

<http://www.gep.mtss.gov.pt/>

<http://www.gepe.min-edu.pt/>

<http://www.isecure.com.br/anpae/>

<http://www.novasoportunidades.gov.pt/>

<http://www.novasoportunidades.gov.pt/rvcc.aspx>

<http://www.planotecnologico.pt/pt/estrategiadelisboa/perguntas-frequentes/lista.aspx#7>

<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>